

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

ANDRÉ LUIZ DOS SANTOS NETO

PLANEJAMENTO PÚBLICO FEDERAL: OS PLANOS ECONÔMICOS E A
SEGURANÇA JURÍDICA NO BRASIL

CURITIBA
2012

ANDRÉ LUIZ DOS SANTOS NETO

PLANEJAMENTO PÚBLICO FEDERAL: OS PLANOS ECONÔMICOS E A
SEGURANÇA JURÍDICA NO BRASIL

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito, no Curso
de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas,
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama
Coorientador: Prof. Dr. André Peixoto de Souza

CURITIBA
2012

AGRADECIMENTOS

Graças a Deus há muito a quem agradecer para que chegasse até a essa importante etapa em minha vida, mas infelizmente o espaço destinado às devidas gratidões é deveras curto.

Primeiramente, gostaria de agradecer a meus familiares: meu pai André, o maior intelectual que já conheci, o qual sem o seu exemplo e incentivo, jamais teria ingressado na tradicional Universidade Federal do Paraná; minha mãe Silmeire, pelo amor e apoio incondicional em todos os momentos de minha vida; meu padrasto Marcelino, por toda a compreensão e auxílio prestados; minhas irmãs, Beatriz e Isabela, por suportarem um irmão tão chato, mas que as admira muito; minha avó Claudette, por ser minha fã número 1 e a pessoa que, por mim, maior amor nesse mundo possui; e, finalmente, a todos que, direta ou indiretamente, colaboraram para que eu chegasse a esse momento.

Na sequência, meu orientador e parceiro, Professor Rodrigo Kanayama, que através de seus prazos, dedicação e atenção, mesmo em momento de greve – paralisação justa dos docentes por melhores condições de trabalho – corrigiu da primeira a última palavra de meu TCC, auxiliando e orientando com toda a paciência possível. Certamente, sem o qual, eu não teria finalizado minha Monografia.

Da mesma forma o meu coorientador, o querido Professor André Peixoto, o qual aceitou de pronto em me auxiliar nessa árdua tarefa, principalmente naquele momento inicial tão difícil, que é o de ter ideias e referências para seguir, passando-me tranquilidade em todos os instantes.

Aos meus amigos de Sorocaba, por sorte em número tão grande que não consigo nomeá-los aqui, representando minha segunda família e alegria de viver.

Por fim, e não menos importante, um especial agradecimento ao glorioso Partido Democrático Universitário (PDU), pelas melhores lições, colegas e momentos que poderia ter vivido na Faculdade de Direito da UFPR.

*"Valeu a pena? Tudo vale a pena
Se a alma não é pequena.
Quem quer passar além do Bojador
Tem que passar além da dor".*

Fernando Pessoa (Mar Português)

RESUMO

O presente Trabalho trata da análise crítica da experiência brasileira de planejamento macroeconômico, no âmbito federal da administração pública, implementada a partir da década de 1940. Expõe-se todo o histórico, as medidas judiciais e as teorias econômicas que foram postas em prática por ocasião dos Planos de Estabilização Monetária, examinando os efeitos jurídicos da depreciação da moeda e a evolução que, em nosso país, teve a indexação como meio de conciliar uma inflação aguda com o desenvolvimento da economia nacional. Apresentam-se, ainda, as teses a respeito da compatibilização do direito adquirido com a incidência de normas advindas de grandes reformas monetárias. Com o desenvolvimento de estudos, nos anos de 1980, surgiram novas formulações para explicar o problema inflacionário brasileiro, planos heterodoxos foram executados e diversos problemas ocorreram, principalmente no tocante às poupanças, preços, salários e diferenças de correção monetária. Como contraponto, aborda-se o contorno da noção de segurança jurídica, com ênfase nas várias etapas que levaram o Brasil a uma realidade de estabilização há muito tempo desejada.

Palavras-chave: Planos Econômicos. Inflação. Direito Adquirido. Segurança Jurídica. Expurgos Inflacionários. Perdas Salariais. Correção Monetária.

ABSTRACT

This work concerns a review of Brazilian experience in macroeconomic planning within federal public administration, implemented from the decade of 1940. All history, legal proceedings and economic theories that were put to practice by the occasion of Currency Stabilization Plans are exposed, with an exam of the legal effects of money depreciation and the evolution that in our country had indexing as a way of conciliating acute inflation and the development of national economy. Nonetheless, thesis regarding the harmonization between vested rights and the norms coming from great currency reforms are featured. With the development of studies in the decade of 1980, new formulations emerged to explain the Brazilian inflation issue, heterodox plans were executed and various problems occurred, mainly referring to savings, prices, salaries and price level adjustment differences. As a counterpoint, the contours of the idea of legal certainty are approached, with emphasis on the various steps that took Brazil into a reality of stabilization longed for years.

Keywords: Economic Plans. Inflation. Vested Right. Legal Certainty. Understated Inflation. Salary Loss. Price Level Adjustment.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Ac.	-	Acórdão
ADC	-	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI/ADin	-	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	-	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AI	-	Agravo de Instrumento
Art.	-	Artigo
BACEN	-	Banco Central do Brasil
BTN	-	Bônus do Tesouro Nacional
BTNf/BTN fiscal	-	Bônus do Tesouro Nacional Fiscal
CC	-	Código Civil
CDB	-	Cédulas de Depósito Bancário
CF	-	Constituição Federal
CLT	-	Consolidação das Leis do Trabalho
CONSIF	-	Confederação Nacional do Sistema Financeiro
CPC	-	Código de Processo Civil
Cz\$	-	Cruzado
FGTS	-	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEC	-	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
Inc.	-	Inciso
IOF	-	Imposto sobre Operações Financeiras
IPC	-	Índice de Preços ao Consumidor
LBC	-	Letras do Banco Central
LFT	-	Letras Financeiras do Tesouro

Min.	-	Ministro
MP	-	Medida Provisória
NCz\$	-	Cruzado Novo
ORTN	-	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
OTN	-	Obrigação do Tesouro Nacional
PGR	-	Procuradoria Geral da República
PIB	-	Produto Interno Bruto
RE	-	Recurso Extraordinário
STF	-	Supremo Tribunal Federal
TJ	-	Tribunal de Justiça
TR	-	Taxa Referencial
TRF	-	Tribunal Regional Federal
TRT	-	Tribunal Regional do Trabalho
TST	-	Tribunal Superior do Trabalho
URP	-	Unidade de Referência de Preços
URV	-	Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 PLANEJAMENTO NO BRASIL: BREVE RELATO SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NO PLANEJAMENTO PÚBLICO FEDERAL	12
2.1 MISSÃO COOKE (1942-1943), RELATÓRIO SIMONSEN (1944-1945), PLANO SALTE (1946), MISSÃO ABBINK (1948) E COMISSÃO MISTA BRASIL-EUA (1951-1953)	12
2.2 OBSERVAÇÕES RELATIVAS AO PLANO DE METAS	13
2.3 PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (1963-1965)	16
2.4 ANÁLISE DO PLANO DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO (PAEG) (1964-1966)	17
2.5 O PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO (1968-1970)	18
2.6 "METAS E BASES" E I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO – I PND (1970-1974)	19
2.7 O PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO II E III – II PND (1975-1979) E III PND (1980-1985)	20
3 PLANOS BRESSER E VERÃO: A PERSISTÊNCIA NA BUSCA PELA ESTABILIZAÇÃO	23
3.1 PRECEDENTE DO PLANO BRESSER: O PLANO CRUZADO	23
3.2 ALTERAÇÃO INTRODUZIDA PELOS DECRETOS-LEI N.º 2.335/87 E 2.336/87	26
3.3 ANTECEDENTES DO PLANO VERÃO	30
3.4 LEI N.º 7.730/89 E A MEDIDA PROVISÓRIA N.º 32/89	31
4 PLANO BRASIL NOVO (PLANOS "COLLOR I E II") E PLANO REAL: DA TURBULÊNCIA AO CONTROLE DEFINITIVO DA INFLAÇÃO	35

4.1 CONTEXTO DA ELEIÇÃO DO PRIMEIRO FERNANDO.....	35
4.2 EFEITOS DA MEDIDA PROVISÓRIA N.º 168/90 E DE SUA CONVERSÃO NA LEI N.º 8.024/90.....	37
4.3 MEDIDA PROVISÓRIA N.º 294/91 E A RESPECTIVA LEI N.º 8.177/91	40
4.4 PLANO REAL E A ESTABILIDADE INTERNA	43
5 QUESTÕES LEVANTADAS E AS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DOS PLANOS BRESSER, VERÃO, COLLOR I E COLLOR II.....	46
5.1 TEORIA DA INFLAÇÃO.....	46
5.2 POLÍTICAS: ORTODOXAS X HETERODOXAS.....	49
5.3 INDEXAÇÃO E PERDAS MONETÁRIAS	51
5.4 DIREITO ADQUIRIDO E SEGURANÇA JURÍDICA.....	55
5.5 <i>FACTUM PRINCIPIS</i> , A TEORIA DA IMPREVISÃO E A CLÁUSULA <i>REBUS SIC STANDIBUS</i>	59
5.6 POSICIONAMENTO DO STF	63
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
REFERÊNCIAS.....	71

1 INTRODUÇÃO

Ao leitor, gostaria de advertir que, devido ao condicionamento social e intelectual de todos nós, ele sempre vai encontrar, em qualquer obra, boas e más ideias. Nesse caso, as más são de minha inteira responsabilidade. As boas, quero creditar aos grandes autores que trataram dos temas aqui versados. O presente trabalho é, antes de tudo, uma retrospectiva sob diversos aspectos, onde a complexidade dos elementos jurídicos, em si, já é assustadora. Somam-se a isso os ingredientes políticos e econômicos envolvidos.

O segundo capítulo examina a experiência brasileira de planejamento econômico, na esfera federal da administração pública. No âmbito da economia nacional enfoca o período entre os anos de 1940 ao início dos anos de 1980, analisando as propostas dos diferentes planos e os resultados de sua implementação. O objetivo do tema escolhido é fornecer uma base teórica para a discussão dos Planos Econômicos utilizados no Brasil, a partir da segunda metade dos anos de 1980, como forma de conter a inflação e uma parte da base estrutural do Plano Real.

Na sequência da análise dos Planos de âmbito nacional, chegamos ao terceiro capítulo do trabalho, no qual é focado um período em que se convencionou chamar historicamente de Nova República. Nesse momento pós-ditadura, a partir de 1985, os primeiros planos implantados (conhecidos como heterodoxos) alteraram padrões monetários e procuraram combater a inflação através do congelamento de preços e salários. A partir disso, é feita a caracterização dos Planos Bresser e Verão, partindo do contexto histórico em que estavam inseridos, vindo logo após o Plano Cruzado. Depois da contextualização, são apresentados todos os pontos fundamentais dos referidos Planos, seus objetivos e os resultados obtidos. Findado o sucesso inicial das medidas, com o seu fracasso posterior, iniciou-se grande debate jurídico acerca de possíveis diferenças salariais, relativas à sistemática legal de reajustes da época.

No capítulo quarto do trabalho é feita a caracterização do Plano Brasil Novo, didática e juridicamente dividido nos Planos Collor I e Collor II, iniciando pelo contexto histórico no qual estava inserido. A luta contra o processo inflacionário chegou a um nível que resultou em proporções inesperadas, causando grande repercussão política,

econômica, jurídica e social. Diante de tais situações, o desafio maior para os juristas era conseguir interpretar a legislação vigente e a compatibilizar com a evolução das alterações na sociedade, as quais periodicamente eram impostas com o advento de cada plano. Neste cenário de alterações profundas, apresenta-se o Plano Real como efetivo estabilizador da inflação e economia nacional. Com o aprendizado adquirido nas tentativas anteriores, demonstram-se as fases e reformas implementadas que, enfim, surtiram efeito no combate a crônica alta inflação do país e toda conjuntura de problemas dela decorrentes, principalmente, no que nos interessa, no campo do Direito brasileiro.

Após a resenha dos aspectos econômicos e jurídicos envolvidos no tema dos Planos Econômicos, desde o exame da moeda e seu papel, da correção monetária e da inflação, passando pelas questões jurídicas específicas, procuramos examinar tais elementos sob o enfoque do direito adquirido e da figura da segurança jurídica. Em seguida, confrontamos as soluções judiciais adotadas e o posicionamento do STF sobre o tema. Apesar dos resultados obtidos com o Real, tendo o país alcançado uma relativa estabilidade, permaneceram, contudo, milhares de processos decorrentes dos planos advindos a partir de 1986. Por esse motivo, apresenta-se oportuno o último capítulo da dissertação, com a apresentação pluridisciplinar de problemas, dada a complexidade dos temas: não apenas do Direito, mas com elementos políticos e econômicos envolvidos.

A experiência do passado tem utilidade para o futuro. É por isso que se espera a contribuição, embora modesta, do registro de acertos e erros do planejamento público no Brasil.

2 PLANEJAMENTO NO BRASIL: BREVE RELATO SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NO PLANEJAMENTO PÚBLICO FEDERAL

O segundo capítulo deste trabalho examina a experiência brasileira de planejamento econômico, na esfera federal da administração pública. O objetivo do tema escolhido é fornecer uma base teórica para a discussão dos Planos Econômicos utilizados no Brasil, a partir da segunda metade dos anos de 1980, como forma de conter a inflação e uma parte da base estrutural do Plano Real. No âmbito da economia nacional enfoca o período entre os anos de 1940 ao início dos anos de 1980, analisando as propostas dos diferentes planos e os resultados de sua implementação. Todas as análises empreendidas têm como linha condutora, além da exposição detalhada dos objetivos e metas dos planos, a avaliação dos impactos, sobre o planejamento, da condução da política econômica, na busca da correção dos desajustes causados, sejam originados por condições internas ou externas ao país e sua repercussão no Direito brasileiro.

2.1 MISSÃO COOKE (1942-1943), RELATÓRIO SIMONSEN (1944-1945), PLANO SALTE (1946), MISSÃO ABBINK (1948) E COMISSÃO MISTA BRASIL-EUA (1951-1953)

As economias latino-americanas, de um modo geral, foram abaladas, na primeira metade do século XX, por sucessivas crises decorrentes das duas grandes guerras e da depressão. Visando a sair deste estado de coisas, os governos dos países da região adotaram medidas que proporcionassem uma maneira de defender o seu mercado interno das turbulências que ocorriam no mercado internacional. Disto resultou a implantação de um sistema que substituiria a necessidade de importação (SOUZA, 1997, p. 347).

Em território nacional, as propostas iniciais de coordenar a economia através de planejamento caracterizam-se na década de 1940, abordadas no previsto pela Missão Cooke (1942-1943), no Relatório Simonsen (1944-1945), do Plano Salte (1946) e da Missão Abbink (1948) formando-se medidas setoriais ou de racionalização do

processo orçamentário, tal qual no caso do Plano de 1946 (LAFER, 2003, p. 30). Nos três primeiros anos da década de 1950, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos realizou estudos técnicos e propôs medidas no sentido de eliminar os obstáculos ao fluxo de investimentos públicos e particulares, estrangeiros e nacionais, necessários para promover o desenvolvimento econômico. Esta Comissão teve uma existência efêmera, contudo, identificou diversos pontos de estrangulamento da economia brasileira. Entre eles, foi constatada a necessidade de um órgão de fomento. Eis que então foi criado o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), por intermédio da Lei 1628/52.

Desta feita, todos os Planos Econômicos elaborados durante o período colocavam nas mãos do setor público a tarefa de conduzir as obras de infraestrutura que objetivavam romper os estrangulamentos que tolhiam o processo de industrialização e desenvolvimento. A crescente intervenção do Estado na atividade econômica não encontrava grande resistência por parte do setor privado, porque este não possuía condições de efetuar tais investimentos e havia interesse de todos para que eles fossem realizados. Não obstante a isso, todas essas tentativas até 1956 foram experiências que não caracterizaram uma percepção de planejamento propriamente dito. A primeira noção que considerou o processo global e contínuo de planejamento foi o Plano de Metas, datado de 1956, do governo Juscelino Kubistchek (KON, 1994, p. 50).

2.2 OBSERVAÇÕES RELATIVAS AO PLANO DE METAS

O período posterior à Segunda Guerra Mundial apresentou uma situação de desgaste e forte recessão econômica dos países desenvolvidos, tradicionais produtores de bens de capital e demais produtos industrializados (IANNI, 1996, p. 145). Essa situação obrigou o Brasil (cujo processo de industrialização até então se desenrolava lentamente, configurando uma forte dependência de importações de bens de capital e de matérias-primas) a voltar-se com maior intensidade para a produção nacional de produtos industriais, em atendimento à demanda interna de bens de consumo, até então suprida pela importação. Iniciou-se nesse período um processo efetivo de substituição de importações, baseado em uma diversificação industrial até então incipiente (TAVARES, 1981, p. 59-62).

Em Janeiro de 1956 assumia a Presidência da República Juscelino Kubistchek, o qual possuía um audacioso plano para a industrialização brasileira. O Plano de Metas adotado no governo pressupôs a existência de pontos de estrangulamento e estabeleceu objetivos globais e setoriais no intuito de romper os segmentos estrangulados, através de uma ação conjunta com o setor privado. Pode ser considerada a introdução de um processo de planejamento efetivo das políticas econômicas governamentais, representando o auge deste modelo de desenvolvimento. De acordo com Soromenho (2001, p. 12):

[...] buscando a conciliação dos interesses dos empresários, dos políticos, dos militares e dos assalariados urbanos, o presidente manteve permanentemente no ar o apelo do desenvolvimento, emanado de seus programas de metas, cuja finalidade era modernizar o Brasil, dotando-o de indústrias de base e de bens de consumo duráveis.

O Programa de Metas foi, certamente, uma das maiores propostas desenvolvimentistas da história do Brasil. Este Programa buscou cumprir as promessas da campanha presidencial de Juscelino Kubitschek, em 1955, de fazer "cinquenta anos em cinco". Tal programa de governo era dividido em 30 metas, agrupadas em cinco setores – dos investimentos: 43,4% em energia; 29,6% em transportes; 3,2% em alimentos; 20,4% em indústria de base; e 4,3% em educação; além da construção de Brasília. O Plano consistiu em selecionar cinco áreas prioritárias, ou seja, energia, transportes, indústrias básicas, alimentação e educação, carreando, porém, a maior parte dos recursos financeiros para as três primeiras (energia, transportes e indústrias básicas). Além disso, o Plano dividiu as cinco áreas em trinta "metas" sub-setoriais. Ainda que em muitas das metas o êxito tenha sido apenas parcial e que em várias outras tenha havido fracasso, o resultado global é tido por todos estudiosos do período como impressionante (BIELSCHOWSKI, 2004, p. 284).

O principal objetivo do plano era estabelecer as bases de uma economia industrial madura no país, introduzindo de ímpeto o setor produtor de bens de consumo duráveis. É interessante observar a coerência que existia entre as metas do Plano, em que se visava impedir o aparecimento de pontos de estrangulamento na oferta de infraestrutura e bens intermediários para os novos setores, bem como, através dos investimentos estatais, garantir a demanda necessária para produção adicional.

O cumprimento das metas estabelecidas foi bastante satisfatório, sendo que em alguns setores estas foram superadas, mas em outros ficou aquém do esperado com altas taxas de realização referentes à: expansão da malha rodoviária, energia, produção industrial, etc. O PIB cresceu à taxa média anual de 8,2% (o PIB per capita cresceu 5,1%) e a inflação média, porém, ficou em 22,6% ao ano – ambas superiores ao objetivo, só que a primeira com efeito positivo e a segunda, negativo (ORENSTEIN; SOCHACZEWSK, 1990, p. 171).

Com isso, observou-se rápido crescimento econômico no período com profundas mudanças estruturais, em termos de base produtiva.

Percebe-se um fraco desempenho da agricultura no período, tendo ocorrido baixa expansão da fronteira agrícola, representando o menor crescimento do Plano (40%), sendo que apenas com a criação da SUDENE, em 1959, nota-se preocupação com as antigas regiões agrário-exportadoras (LESSA, 1983, p. 27). O objetivo era simplesmente a rápida industrialização, o que foi atingido, principalmente a partir de 1958. No entanto, um dos inconvenientes que decorreram da industrialização brasileira foi o fato de que ela se concentrou na região Sudeste, o que acentuou os desequilíbrios regionais e incentivou a migração das demais regiões para os centros de maior capacidade geradora da economia (FURTADO, 1989, p. 79). Com isso, acarretaram-se sérias desregulações sociais, como o aumento das populações marginais nos centros urbanos, observando-se o surgimento de imensas favelas nas grandes metrópoles brasileiras, levando a uma situação em que os setores dinâmicos da economia tornaram-se incapazes de abrir oportunidades de emprego suficientes para absorver essa massa crescente de população economicamente ativa (TAVARES, 1983, p. 59).

Os principais problemas do Plano colocavam-se no lado do financiamento dos investimentos públicos, na ausência de uma reforma fiscal condizente com as metas e os gastos estipulados, teve que se valer principalmente da emissão monetária, com que se observou no período uma aceleração inflacionária. Porém, mesmo com este viés, o Plano de Metas conseguiu, ainda que parcialmente, integrar a matriz industrial brasileira. Do ponto de vista externo, observou-se uma deterioração do saldo em transações correntes e o crescimento da dívida externa. A concentração da renda ampliou-se pelos motivos já levantados: desestímulo à agricultura e investimento de capital intensivo na indústria (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 51).

2.3 PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (1963-1965)

No ano de 1963 foi editado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social do governo, finalizado em seis meses por uma equipe elaborada por Celso Furtado objetivando, para o período situado entre 1963 a 1965, uma recuperação do ritmo de crescimento econômico observados no período anterior. No que tange a estes objetivos, vale ressaltar a consecução de uma taxa anual de crescimento nacional de 7% ao ano, a redução constante da inflação, a redistribuição de renda, uma ação de governo intensiva nos campos da educação, pesquisa científica, tecnologia, saúde pública, o aproveitamento dos recursos naturais, uma unidade de comando do governo em sua esfera de atuação e o refinanciamento da dívida externa. Para melhor compreensão do que se propunha o referido Plano, recorda-se que o país vinha da fase de euforia do período 1957-1961 em que o processo de substituição de importações propiciou crescimento do Produto Interno Bruto à taxa média de 6,9% ao ano. Todavia, o ano de 1962 apresentava um crescimento em torno de 5%, anunciando momento de estagnação que prosseguiria e, não obstante a isso, o processo inflacionário que ocorria tornou o nível geral de preços à taxa recorde de 51%; já no setor externo, como consequência de sucessivos déficits no balanço de pagamentos, acumulava-se a dívida externa (KON, 2010, p. 19-20).

O Plano tinha como estratégia a elevação da carga fiscal, redução do dispêndio público, captar recursos do setor privado no mercado de capitais, mobilizar os recursos monetários com uma restrição ao capital estrangeiro e uma série de "Reformas de Base", entre elas a reforma agrária. Portanto, pode-se afirmar que o Plano Trienal possuía intenção de conciliar objetivos de crescimento, repartição e estabilidade, contudo, tais requisitos revelaram-se conflitantes. Eis que as medidas colocadas em prática com a implementação do Plano fracassaram, observando-se o exacerbamento da taxa de inflação para 75%, a taxa de crescimento do PIB teve queda para 1,6% (mais baixa já conhecida desde que as estimativas deste agregado passaram a ser realizadas pela Fundação Getúlio Vargas) muito aquém do estabelecido pelo Plano que visava os 7%; além do aumento do déficit de caixa do Tesouro acima do programado e queda da taxa de investimentos. Em resumo, o Plano Trienal não atingiu suas metas de promover o desenvolvimento e derrotar a inflação (MACEDO, 2003, p. 61-68).

2.4 ANÁLISE DO PLANO DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO (PAEG) (1964-1966)

Em 1964 foi instituído o Programa de Ação Econômica do Governo, o PAEG, sendo o primeiro plano econômico do último governo militar na história brasileira, tendo como prioridade o combate ao galopante processo inflacionário, o qual tinha atingido o pico de 91,9% naquele ano (NEUHAUS, 1978, p. 296). Além disso, tinha também os objetivos de aumentar o desenvolvimento econômico do país, mitigar os desníveis econômicos setoriais e regionais, garantir uma política de investimentos que aumentasse as oportunidades de emprego produtivo, bem como corrigir a tendência a déficits de balanço do pagamento. Interpretava-se a inflação como de excesso de demanda e visando seu decréscimo o governo deveria reduzir seu déficit de caixa, com a busca de um menor déficit público, através da diminuição da emissão de papel moeda. Dentre as reformas executadas estava a criação do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional. Ainda, aumento da carga tributária e atuação sobre a correção monetária, visando refrear a massa de renda à disposição dos assalariados, estando acima da capacidade de produção da economia. Da mesma forma, foi contido o crédito à produção e consumo do setor privado, sendo orientado na noção de manter a liquidez do sistema produtivo e, ao mesmo tempo, impedir a expansão não desejada nos meios de pagamento (MARTONE, 2003, p. 69-89).

O governo Federal criou um mecanismo que permitia à economia crescer, mesmo com um elevado processo inflacionário – devido à desvalorização acelerada da moeda – e dificuldade para obtenção de empréstimos públicos, especialmente os de longo prazo. Foi a Lei 4.357/64, a qual permitiu a emissão de ORTN (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional) alongando o prazo de pagamento da dívida pública mobiliária e garantindo aos investidores a indexação dos valores por eles emprestados. Os objetivos iniciais desta Lei foram extrapolados e ela tornou-se um instrumento que permitia compensar a desvalorização da moeda, estabelecendo, portanto, a correção "monetária" no Brasil (FURTADO, 1983, p. 170).

Nesse período foram efetuadas reformas institucionais e tributárias relevantes. A reforma geral no Sistema Monetário-Creditício efetuada em 1964 e a Reforma Financeira em 1965, ambas com a finalidade de modernização das supracitadas áreas, criaram novos instrumentos de mobilização financeira e instituições especializadas no provimento de vários títulos de crédito. Dessa forma, as financeiras: para o

financiamento do consumo de bens duráveis; os Bancos Comerciais: para o fomento do capital de giro das empresas; os Bancos de Investimento: para o fornecimento de recursos em longo prazo; o Mercado de Ações: criando fundos de investimentos com deduções do imposto de renda; e o Banco Nacional de Habitação (BNH): operando como agente financeiro, com recursos dos trabalhadores. Tais reformas propiciaram, nos anos seguintes, desenvolvimento deveras rápido do sistema financeiro brasileiro, pois se em 1964 os ativos monetários em poder do público correspondiam a 88% dos haveres financeiros, em 1978 situavam-se em 31% (TAVARES, 1983, p. 107-138). Mesmo com esses resultados, as medidas tomadas não se fizeram sentir de imediato, uma vez que os objetivos e metas propostos pelo Plano não foram alcançados. Entretanto, independentemente de possíveis contradições internas à estratégia de política econômica formulada no PAEG, o Plano representou uma mudança de mentalidade das autoridades governamentais em relação ao problema inflacionário, o qual pela primeira vez foi encarado de maneira séria, coordenada e incisiva pelo Governo Federal.

2.5 O PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO (1968-1970)

O Governo do Marechal Costa e Silva, empossado em junho de 1967, publicou no ano seguinte o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), o qual tinha como objetivos fundamentais: a aceleração do desenvolvimento econômico e a contenção da inflação, isso através da estabilização gradativa do comportamento dos preços, consolidação da infraestrutura pelo governo, expansão das oportunidades de emprego, fortalecimento e ampliação do mercado interno. Como condições para a consecução dessas diretrizes estariam: a manutenção do controle do balanço de pagamentos, a realização de reformas econômicas e sociais, a fim de modernizar as estruturas institucionais e impedir o agravamento de disparidades regionais e setoriais existentes. Este Plano levou a um crescimento significativo no período. Tal crescimento deveu-se, inicialmente, à significativa capacidade ociosa das empresas existentes e o dinamismo do setor industrial deveu-se, principalmente, à demanda interna estimulada pelas políticas governamentais (ALVES; SAYAD, 2003, p. 91-109).

As circunstâncias para a retomada do crescimento foram favoráveis devido a fatores como: demanda global, a disponibilidade de mão de obra que se encontrava

desempregada, a possibilidade de serem estimulados os investimentos públicos e privados no sentido de modernização, apoiados pela reorganização do sistema financeiro. Como consequência das medidas de estímulo do programa, observou-se, a partir de 1968, queda da taxa de inflação e o aumento da taxa de crescimento do produto. Logo, no aspecto econômico o Plano foi muito bem sucedido, tendo em vista as questões anteriormente citadas, porém o mesmo não podia ser dito com tanta certeza no campo social (PALAZZO, 1977, p. 11).

2.6 "METAS E BASES" E I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO – I PND (1970-1974)

No ano de 1971 é submetido ao Congresso Nacional o I Plano Nacional de Desenvolvimento, o I PND, para o período situado entre 1972 a 1974. As estratégias tinham como objetivo primordial a continuação do alto nível global do Produto Interno Bruto, a manutenção ao combate da inflação, o equilíbrio da balança de pagamentos e uma melhor distribuição de renda. Para tanto, seriam implementados instrumentos para que fosse permitida a modernização da empresa nacional, do sistema financeiro e do mercado de capitais. O padrão de desenvolvimento econômico escolhido foi coerente com a visão de integração nacional, definido no Programa de Integração Nacional, ou seja, com a disseminação do progresso econômico através de centros de crescimento regional, tendo como referência as vantagens comparativas do país. Tal procedimento, no entanto, acentuou ainda mais as desigualdades regionais. Apesar de algumas restrições, o I PND proporcionou um crescimento acelerado da economia, o chamado "milagre econômico" (FURTADO, 1983, p. 177).

Não obstante, o Estado subsidiou a formação de capital na indústria, através de isenções ou reduções de tarifa aduaneira e dos impostos IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias), que incidiam sobre a importação de máquinas e equipamentos destinados à indústria, de acordo com projetos aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) (VERMULM, 1985, p.149-153). Paralelamente, a instituição de incentivos fiscais, administrados por órgãos regionais de desenvolvimento, pretendia impulsionar os investimentos em regiões menos favorecidas, particularmente no Nordeste, tentando assegurar um processo de industrialização autossustentado, e na Amazônia, ampliando

a fronteira agrícola. Por outro lado, este padrão, fundamentado na modernização da tecnologia, fez com que a economia dependesse de recursos externos, apoiando-se em progressivo endividamento público e privado (SUZIGAN *et al.*, 1974, p. 86-87).

As políticas supracitadas permitiram que a retomada do crescimento econômico, iniciada partir de 1968, continuasse até 1973, onde se observaram taxas médias anuais do Produto Interno Bruto de 13%, entre 1971 a 1973. As reformas tributárias e financeiras anteriormente verificadas permitiram a eliminação do déficit de caixa do Tesouro Nacional. Além disso, foram criadas novas instituições para a formação compulsória de poupança, como o Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e os, à época, novos instrumentos de captação de recursos ao público, como por exemplo, as Cadernetas de Poupança e os Certificados de Depósito Bancário (CDB) (LAGO, 1992, p. 268).

A partir desses instrumentos de política econômica, observou-se uma expansão na demanda de consumo, como resultado da elevação do nível de emprego e do incremento da massa salarial, e das facilidades de financiamento pelo crédito direto ao consumidor. Eis que o crescimento industrial do período de 1968 a 1973 manifestou-se como o auge do ciclo da expansão, liderado pelas indústrias de bens de consumo duráveis (eletrodomésticos e automobilísticos) (BONELLI; MALAN, 1976). Todavia, o aumento dos preços internacionais do petróleo, no final de 1973, teve como consequências uma crise internacional e reajustes nas economias mundiais, gerando uma série de condicionantes novos para a política que vinha sendo implementada no país.

2.7 O PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO II E III – II PND (1975-1979) E III PND (1980-1985)

Dentro da era dos PND's, o II Plano Nacional de Desenvolvimento, o II PND, elaborado na conjuntura de 1975 – 1979, estabelecia um programa de investimentos condizentes a uma taxa de crescimento médio em torno de 10%, tendo como estratégia a substituição de importações. Como diretriz o crescimento econômico contínuo e acelerado, numa tentativa de reafirmar o país como potência emergente. O Plano estabelecia como objetivos adicionais: a continuação da política anti-inflacionária,

a manutenção do equilíbrio no balanço de pagamentos e a realização de uma política de melhoria na distribuição pessoal e regional de renda (SCHWARTSMAN, 1990, p. 58-82). A crise econômica internacional decorrente do "choque do petróleo" não alterou os objetivos de desenvolvimento acelerado do Plano. Em decorrência dessas metas, o Brasil recorreu ao endividamento externo para reagir àquela situação mundial.

A incoerência da implantação do Plano original, sem as devidas alterações necessárias para enfrentar a crise externa, surgidas com a nova situação mundial, não apenas comprometeram as metas definidas, como também ocasionaram o agravamento das contas externas e das tensões inflacionárias. A política de *stop and go*, ao longo do período do Programa, manifestaram-se na expansão e recrudescimento da inflação (1976-1978) e redução do crescimento (1975-1977), não impedindo a aceleração da inflação, o aumento do déficit público e o endividamento externo. Vale ressaltar que a Lei 6.708/79, conhecida como Lei Salarial, fixou reajustes semestrais de salários baseados no INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) e o prêmio de produtividade, situado em 7% em média, aos assalariados, no ano de 1980 (MACEDO, 1981, p. 141).

A continuada taxa de crescimento do Produto Interno Bruto deveu-se em parte à continuidade das exportações, que não refletiram o desaquecimento da demanda internacional após 1974. As referidas altas no PIB, durante o período do II PND, basearam-se no atendimento de grandes obras públicas que continuavam a impulsionar a atividade financeira e industrial, tais como: Usina Hidrelétrica de Itaipu, Usina Nuclear de Angra dos Reis, entre outros. Além disso, desde 1974 foram ampliadas as linhas de crédito através de empresas subsidiárias do BNDE. Todavia, o comportamento dos preços teve uma aceleração em seu crescimento a partir de 1974, acentuada em 1979, devido a fatores que podem ser resumidos como: encarecimento das matérias-primas, relativo ao aumento no preço dos derivados do petróleo; o crescimento das exportações, que afetou os preços internos; elevação da taxa de juros médios pagos interna e externamente; aumento paralelo da demanda interna em 1980, decorrente da política salarial; e o fato do crescimento dos salários terem sido repassados aos preços dos bens e serviços (CARNEIRO, 1990, p. 295-322).

A acelerada alta de preços, já acentuada em 1979, a evolução da taxa externa de juros em 1980 para níveis inusitados, onerando ainda mais o pagamento da dívida externa, bem como a manutenção da queda da atividade econômica no âmbito internacional associada à restrição do crédito externo, já delineavam a tendência

para a redução do ritmo de crescimento global. Como resultado positivo do II PND, pode-se ressaltar o ajuste estrutural do balanço de pagamentos, com a maturação dos grandes projetos, tornando-se possível ao Brasil manter elevadas taxas de crescimento de seu produto sem que a economia sofresse pelo estrangulamento externo. Entretanto, o lado negativo acabou sendo o endividamento externo e sua repercussão fiscal. Os problemas associados ao pagamento da dívida contraída se refletiram por bastante tempo na economia brasileira (CASTRO; SOUZA, 2004, p. 34).

Formulado para o período situado entre 1980 e 1985, o III Plano Nacional de Desenvolvimento encontrava-se em conjuntura onde os desajustes da economia eram ressaltados por uma crise energética, por problemas no balanço de pagamentos, pressões da dívida externa, apertos relativos à inflação de origem interna e externa e um nível progressivo de desemprego. O objetivo principal do programa era centrado no crescimento, com estratégias básicas priorizando: setor agrícola e de abastecimento; setor industrial; setor energético; e setor social. Contudo, a eficácia do III PND foi violentamente prejudicada pela crise externa, a qual balizou as linhas fundamentais da política econômica no começo dos anos 1980. Inclusive, até a própria definição do Plano restou prejudicada, devido ao não estabelecimento de metas quantitativas, em decorrência da restrição imposta pela crise do balanço de pagamentos, relacionada aos custos da dívida externa e sua progressão, cujos determinantes encontravam-se fora do controle do governo: segunda crise do petróleo, aumento da taxa de juros estadunidense, recessão nos EUA e queda abrupta nos termos de troca. Dessa feita, o III Plano Nacional de Desenvolvimento restringiu-se, em realidade, a metas qualitativas. Por fim, em meados de 1982, com o agravamento da situação externa, ocorreu o abandono literal das metas estabelecidas pelo Plano (GREMAUD; PIRES, 2010, p. 105-107).

3 PLANOS BRESSER E VERÃO: A PERSISTÊNCIA NA BUSCA PELA ESTABILIZAÇÃO

Na sequência da análise dos Planos de âmbito nacional, chegamos ao terceiro capítulo do trabalho, no qual é focado um período em que se convencionou chamar historicamente de Nova República. Nesse momento pós-ditadura, a partir de 1985, foi tomado como o principal problema a ser resolvido pelo Governo a inflação. Para combatê-la, foram aprovados planos heterodoxos, tendo como premissa o congelamento de preços e salários. A partir disso, é feita a caracterização dos Planos Bresser e Verão, partindo do contexto histórico em que estavam inseridos, vindo logo após o Plano Cruzado, o qual fez a população perder a confiança na moeda e que acarretou, na sequência, diversas trocas de unidade monetária. Após a contextualização, são apresentados todos os pontos fundamentais dos referidos Planos, seus objetivos e os resultados obtidos. Findado o sucesso inicial das medidas, com o seu fracasso posterior, iniciou-se grande debate jurídico acerca de possíveis diferenças salariais, relativas à sistemática legal de reajustes da época.

3.1 PRECEDENTE DO PLANO BRESSER: O PLANO CRUZADO

O endividamento promovido pelos militares para financiar investimentos durante as décadas de 1960 e 1970 gerou um imenso déficit na Balança de Pagamentos Brasileira. Com a elevação da taxa de juros internacionais no final dos anos 70, e com a segunda crise do petróleo em 1979, o governo estava tendo muitas dificuldades para honrar seus compromissos. A taxa de inflação, também influenciada pelo choque de oferta do petróleo, girava em torno de 100% ao ano (KON, 2010, p. 111-112).

No dia 28 de fevereiro de 1986, o governo brasileiro anunciava o plano de estabilização, denominado Plano Cruzado, anunciado num clima de imensa euforia e mobilização popular, sendo os cidadãos convocados como fiscais do preço e do abastecimento.

Foi, sem dúvida, um dos momentos mais marcantes da história nacional recente. O Plano introjetou-se no imaginário de todos os brasileiros. [...] Primeiro o sucesso retumbante, até pelo intenso apoio da população, representando uma nova febre de ufanismo que há muito não se via (WALDRAFF, 2000, p. 77).

O Plano Cruzado materializou-se através do Decreto-Lei n.º 2.283, de 27 de fevereiro de 1986, posteriormente substituído pelo Decreto-Lei n.º 2.284, de 10 de março de 1986. Visava como principais providências: congelamento dos preços e de salários, temporariamente; alteração do padrão monetário, de cruzeiro para cruzado, na proporção de 1/1000 (Cz\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00); fixação da taxa de câmbio de 03/03/86 até 15/10/86 (Cz\$ 1,00 = US\$ 1,00), quebrando a expectativa inflacionária reinante; a economia foi desindexada pela substituição da ORTN pela OTN (Obrigação do Tesouro Nacional), cujos valores foram congelados por um ano (KON, 2010, p. 117-120); e, dentre outras medidas, foi criado o "gatilho salarial", que garantia o reajuste imediato dos salários caso a inflação atingisse 20% da variação acumulada pelo IPC (PONT, 1995, p. 63).

De acordo com a análise de Modiano (1992, p. 347), nos 15 meses de duração do Plano Cruzado são identificadas três fases distintas: a primeira com grande sucesso das medidas implementadas; a segunda com o pacote fiscal (Cruzadinho); e a terceira com o Plano Cruzado II.

Entre março e junho de 1986 (primeira fase) observa-se uma enorme repercussão do Plano, com quedas abruptas das taxas de inflação¹, juntamente com os primeiros indicativos de excesso de demanda na economia². O aumento do poder de compra dos salários, a despoupança voluntária causada pela ilusão monetária, o declínio do recolhimento do imposto de renda para pessoas físicas, a redução das taxas de juros nominais, o consumo reprimido durante anos de recessão e o congelamento de alguns preços em níveis defasados em relação aos seus custos, detonaram conjuntamente uma explosão de consumo (MODIANO, 1992, p. 361).

A escassez de produtos manifestou-se já nessa fase, mas ficaram restritas aos mercados de leite, carnes e automóveis, não representando um problema generalizado até o período seguinte. No caso do leite, o governo deu início à prática de subsidiar o produtor para sustentar o congelamento. No caso da carne, optou pelas importações, que se mostraram tardias e insuficientes. O mercado de carne se constituiu no principal campo de batalha para o governo, que não conseguiu fazer

¹ A taxa mensal mais elevada no período foi registrada em maio: 1,14%.

² Os preços dos artigos de vestuário e carros usados aumentavam a taxas de 4 a 5% ao mês.

valer o congelamento mesmo sob ameaça de confisco do gado. E, no caso dos automóveis, nada foi feito até julho. Em consequência, as filas se generalizaram e os preços dos carros usados superaram os preços dos modelos novos (Idem, *op. cit.*).

A equipe econômica do governo logo percebeu os perigos embutidos no superaquecimento da economia. Todavia, politicamente, não existia o menor espaço para o descongelamento: as eleições da Assembleia Nacional Constituinte e dos governos estaduais em novembro. A estratégia (política) deu certo: o partido governista, PMDB, conseguiu ótimos resultados (WALDRAFF, 2000, p. 77).

Para tentar desaquecer o consumo, em 23 de julho de 1986, é lançado o pacote fiscal denominado "Cruzadinho" – segunda fase do Plano Cruzado, segundo Modiano (1992). Possuía a função de financiar um plano de investimentos em infraestrutura e metas sociais. Os aumentos de preços provocados por esse pacote foram expurgados do índice oficial de inflação, a fim de evitar o acionamento do gatilho salarial. O descontentamento com o pacote foi geral: era insuficiente para conter o consumo e gerou poucos recursos para financiar o programa de investimentos anunciado pelo governo (CASTRO, 2004, p. 117). A credibilidade de todo o programa foi prejudicada pela decisão de expurgar os aumentos de preços do índice de inflação, para que não houvesse o primeiro disparo do gatilho salarial.

De agosto ao dia 15 de novembro, a política econômica ficou paralisada. O governo voltou seus esforços para as eleições de governadores e para a Assembleia Constituinte, a fim de obter um resultado satisfatório. Durante esse período, a inflação oficial permaneceu baixa, apresentando uma leve tendência ascendente. Entretanto, esta não refletia a inflação real da economia, devido à proliferação do ágio, que não era captado pela coleta oficial, ao desabastecimento, que reduzia o tamanho da amostra dos preços, e à introdução de "produtos novos", que se tornaram um expediente comum para burlar o congelamento (MODIANO, 1992, p. 362). O Plano Cruzado foi o principal e mais puro plano heterodoxo levado à prática no Brasil. De acordo com um dos formuladores do Plano Cruzado, Pêrsio Arida: "O Cruzado teve muito mais sucesso na partida do que esperávamos, mas o jogo político não teve maturidade adequada" (BIDERMAN, 1996, p. 324).

Apenas uma semana após as eleições que deram vitória significativa ao partido do governo, em 21 de novembro de 1986, lançou-se o Plano Cruzado II (terceira fase do Plano Cruzado), que consistia em um pacote para aumentar a arrecadação do governo em 4% do PIB, através de reajustes de alguns preços públicos e do

aumento de impostos indiretos. Entre os produtos selecionados para aumentos estavam: leite e derivados; automóveis; cigarros; bebidas; gasolina e álcool combustível; remédios; açúcar; tarifas de serviços públicos, como energia elétrica e telefone (KON, 2010, p. 128).

No entanto, os aumentos de preços efetuados tenderam a desviar os gastos para outros produtos e não para a poupança, reativando a inflação e o aumento dos salários através do mecanismo do gatilho automático que, associados à ampla utilização do ágio, resultou em nova explosão inflacionária. Com relação às reservas internacionais, como medida para deter a perda e retomar as negociações da dívida externa, foi anunciada a moratória unilateral em fevereiro de 1987. A inflação ultrapassou os 20% a.m. em abril (1987) causando a queda do então ministro Dílson Funaro, sendo empossado na sequência o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONÉTO JÚNIOR, 2007, p. 46).

Árida (1986, p. 186) afirma que os próprios "pais" do Cruzado admitiram a existência de erros tanto na concepção, quanto na condução do Plano, entre eles: acreditar que a inflação era puramente inercial; tempo demasiado de congelamento (11 meses); explosão de consumo reforçada pelos abonos salariais; questão da indexação dos preços ser reintroduzida e agravada pelo "gatilho salarial"; crescimento da demanda, com a manutenção do câmbio fixo (entre fevereiro e novembro de 1986), ter provocado deterioração das contas externas; congelamento não ter atingido a denominada "economia informal".

O país passava por uma forte crise econômica, com a moratória declarada, déficit fiscal, comercial, inflação alta, quedas nos salários reais, recordes de falências e concordatas e crescimento do PIB abaixo do esperado (KON, 2010, p. 129-130). Nos Planos que se seguiram ao Cruzado, o governo Sarney procurou não repetir os erros citados. O resultado, porém, esteve longe de ser satisfatório.

3.2 ALTERAÇÃO INTRODUZIDA PELOS DECRETOS-LEI N.º 2.335/87 E 2.336/87

Com o Decreto-Lei n.º 2.335/87, e alterações promovidas pelo Decreto-Lei n.º 2.336/87, nos dias 12 e 15 de junho de 1987, respectivamente, o Plano Bresser foi divulgado: tal qual um programa de estabilização híbrido – ou seja, com elementos ortodoxos e heterodoxos – de combate à inflação. Era o contraponto com

o Plano Cruzado original (razão pela qual a denominação Plano "Cruzado Novo" não vingou), pois não tinha como meta a "inflação zero", muito menos pretendia extinguir a indexação da economia, mas apenas promover um choque deflacionário a partir da supressão da escala móvel salarial e manter as taxas de inflação mais baixas, com a diminuição do déficit público (MACARINI, 2009, p. 50).

Havia medo generalizado de um novo congelamento de preços. Esse fato foi potencializado pela escolha de Luiz Carlos Bresser-Pereira para novo ministro da Fazenda, pois este era simpatizante da heterodoxia para combate da inflação sendo, inclusive, um dos primeiros teóricos no país a estudar a inflação inercial (MONTEIRO, p. 22-23). O Plano que seria vinculado à figura do citado ministro, o qual conceberia o perfil econômico do conjunto de medidas, foi então denominado de "Bresser" (diferentemente de um "novo Cruzado", conforme seu pronunciamento durante Reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico). Eis que o receio de mais um congelamento pairava na sociedade, fazendo com que os agentes econômicos elaborassem reajustes preventivos, aumentando ainda mais o desequilíbrio dos preços e, com isso, fazendo subir a inflação. A expectativa de congelamento potencializava o conflito distributivo (Idem, *op. cit.*).

Segundo Macarini (2009), as principais providências do Plano Bresser foram: congelamento de preços por três meses, após isso ocorreria a flexibilização; congelamento dos salários também por 90 dias, sendo feito um reajuste de 20% pelo mecanismo do gatilho salarial, referente à inflação de maio (23,2% IPC), ainda que o resíduo fosse pago em seis parcelas, a partir de setembro daquele ano. Não foi feito o reajuste da inflação de junho, manifestando um arrocho salarial por parte do Plano, causando descontentamento generalizado na população.

Também, o não congelamento da taxa de câmbio e a consequente desvalorização cambial em 9,5%, para manter em menor ritmo as minidesvalorizações diárias; congelamento dos aluguéis no nível de junho, sem nenhum reajuste; criação de Tablita para contratos pré-fixados, deflacionando-os em 15% ao mês, para que se retirasse a expectativa de inflação embutida; mudança de base do IPC, alterada para 15 de junho, o que acarretou em reclamações, pois os aumentos do governo foram contados ao índice de junho e não foram incorporados aos salários; e, por fim, de grande relevo, foi a criação da Unidade de Referência de Preços (URP) como referencial para reajustar preços e salários após o congelamento. O valor da URP era determinado pela média mensal da variação do IPC ocorrida no trimestre

imediatamente anterior, e sua aplicação ocorrida a cada mês do trimestre subsequente. Nova base de indexação. O gatilho salarial foi extinto. Servia como teto para reajuste de preços e piso para os salários (WALDRAFF, 2000, p. 85).

O mecanismo de reajustes automáticos, previsto no Decreto-Lei n.º 2.284/86, foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 2.335/87, pondo fim à escala móvel de reajuste de salário (o "gatilho"), sob o pretexto de que a mesma não vinha cumprindo seus objetivos, quais sejam, os de atuar como um seguro anti-inflacionário. Pelo contrário, estariam atuando "contra os interesses dos próprios assalariados, na medida em que reiterava poder de compra dos salários" (Idem, *op. cit.*).

A alteração introduzida, no campo salarial, ficou marcada pela Unidade de Referência de Preços (URP). A URP teria valor de Cz\$ 100 no dia 15 de junho de 1987, permanecendo inalterada durante a fase de congelamento de preços (CARVALHEIRO, 2010, p. 137). Para fins de cálculo, o primeiro mês do congelamento de preços seria o de julho/1987. No âmbito processual trabalhista, acarretou uma verdadeira avalanche de reclamações (coletivas e individuais), em busca da incorporação do gatilho de julho/1987. "Essa 'corrida judicial' contribuiu para o emperramento da máquina judiciária, postergando ou influenciando negativamente a celeridade da prestação jurisdicional" (WALDRAFF, 2000, p. 85).

A partir de setembro/87, quando divulgado o percentual referente à URP obtida, teoricamente, da inflação medidas no trimestre de junho/agosto, o governo havia expurgado o IPC de junho/87. A constatação de Horn (1993/1994, p. 42) relativo à inflação do período aquisitivo imediatamente anterior à edição do Plano Bresser, ressaltando que o Decreto-Lei n.º 2.335/87 determinava que o último reajuste via "gatilho" salarial seria o de junho, com base na variação do IPC-IBGE de Maio e estabelecia que o cálculo da primeira URP seria feito tomando em conta a inflação apenas a partir de julho. Ou seja: restou suprimida a inflação de junho de 1987, de 26,06%.

O governo não apenas causou perdas salariais irreparáveis à maioria dos assalariados, ao suprimir a inflação de junho, como provocou uma polêmica jurídica:

[...] assim se perpetrou a primeira das diferenças salariais dos Planos Econômicos, através de uma medida jurídico-financeira, que retirou do sistema de reajustes salariais parte da inflação do período anterior à edição do Plano em questão, que já havia implementado todos os requisitos para o reajuste de salários aos trabalhadores (WALDRAFF, 2000, p. 89).

Pelo Plano Bresser "nenhum preço deveria ser reajustado mais de uma vez em trinta dias e o teto da variação deveria equivaler à variação percentual da URP entre um reajuste e outro" (LEITE; LOBO, 1991, p. 12). Dezoito meses após entrar em vigor a política econômica, veio ela a derruir. Destinada, inicialmente, a "indexar preços e salários, a URP acabou restrita à correção dos salários, enquanto a OTN continuava a corrigir as obrigações monetárias referentes ao capital" (Idem, *op. cit.*). A diferença de tratamento levou a que os salários fossem reduzidos em seu valor real, de modo contundente (JANSEN, 1991, p. 184).

O ex-ministro Bresser-Pereira afirmou, em depoimento a Biderman; Cozac e Rego (1996, p. 170), que o Plano devia ser completado com um segundo choque e com ajuste fiscal, em um momento em que os preços relativos estivessem mais equilibrados. Também disse que o Plano elaborado durante sua Gestão foi um plano heterodoxo de emergência que ficou inacabado, por falta de apoio político para uma nova reforma fiscal que julgava necessária para preparar um novo e derradeiro congelamento de preços.

Para Simonsen, o mecanismo da URP era um modelo de indigência lógica, pois se na fase de flexibilização os aumentos de preços ficassem limitados à variação da URP, após o sucesso do congelamento a URP nunca sairia de seu valor inicial, igual a Cz\$ 100. Na verdade, então, a única utilidade da URP seria medir o fracasso do próprio Plano e projetar automaticamente a inflação do passado – trimestralmente – firmando a inércia inflacionária, só podendo mesmo conseguir uma breve trégua na escalada da inflação (SIMONSEN, 1995, p. 119).

No período de duração do Plano Bresser, aproximadamente de 18 meses, a inflação ganhou velocidade beirando-se a nomeada hiperinflação, a qual maltrata extraordinariamente os trabalhadores cujos ganhos se reduzem realmente. Ainda levou a um paradoxo, porque os custos dos produtos e do dinheiro passaram a ser imprevisíveis, tornando-se deveras difícil medir com exatidão, e em médio prazo, o comportamento financeiro das empresas e dos investimentos (LEITE; LOBO, 1991, p.12).

3.3 ANTECEDENTES DO PLANO VERÃO

A teoria econômica nem sempre pode ser posta em prática como desejam os economistas. As questões cotidianas são bem mais complexas do que os modelos econômicos e envolvem uma variável imprevisível: a política. É ponto pacífico que as intenções para a economia brasileira de Bresser Pereira e as ambições eleitorais do então Presidente Sarney não conseguiram conviver em harmonia. O então ministro da Fazenda sofreu uma paradoxal carência de solidez política desde o início de sua Gestão.

A decisão de Sarney de prorrogar seu mandato de quatro para cinco anos, na nova Constituição de 1988, fez com que o Presidente desse uma grande guinada em direção a setores mais conservadores e fisiológicos, visando obter apoio no Congresso. Para que um Plano tivesse sucesso em um ambiente como esse, era necessária extrema vontade política do governo no cumprimento dos parâmetros estabelecidos. No entanto, não houve a colaboração aguardada pela equipe econômica governamental, impedindo que o Plano Bresser alcançasse seus objetivos: o gestor do país à época aprovou aumentos muito acima do que seria viável para a manutenção das metas de inflação e de déficit público (BRESSER PEREIRA, 1992, p. 19).

Nesse cenário – e depois do aumento concedido pelo Presidente aos militares, em outubro de 1987 – o ministro da Fazenda resolveu elaborar um plano de ajuste fiscal, com aumento de receitas e redução de despesas:

[...] com dois objetivos: um, o de realmente administrar a economia desse país, reduzindo radicalmente o déficit público; outro, o de testar o Presidente. Testar se vale a pena ou não ficar nesse governo. Se o Presidente não aceitar o essencial do meu plano, saio (Idem, *op. cit.*).

O pacote fiscal foi apresentado em 17 de dezembro de 1987. Pelo lado das receitas, foi elaborada uma reforma tributária. Pelo lado das despesas, a intenção era a extinção de empresas e departamentos. Sarney aprovou em parte a reforma tributária, vetando a extinção das empresas e departamentos (Idem, *op. cit.*). Assim, no dia 20 de dezembro de 1987, Luiz Carlos Bresser pediu demissão do cargo de ministro da Fazenda do Brasil.

Já em janeiro de 1988, tomou posse o novo ministro da Fazenda, Máílson da Nóbrega,

[...] rejeitando a alternativa de choques heterodoxos. Ao contrário, procurou evitar explosão inflacionária em curto prazo, promovendo uma política ortodoxa de redução gradual do déficit público, que logo recebeu o nome de política do "feijão com arroz" (CARVALHEIRO, 2010, p.167-168).

O Plano Maílson, assim denominado, baseou-se principalmente na busca da redução do déficit fiscal, tentando evitar a hiperinflação e possibilitar a renegociação da dívida externa, com a efetivação de um acordo em agosto de 1988. As principais medidas de contenção fiscal foram: corte dos gastos de custeio e pessoal da administração direta e indireta, o congelamento do montante de crédito aos estados e municípios, a suspensão de reajustes salariais do funcionalismo público, paralelamente ao estímulo à exoneração e às aposentadorias voluntárias dos funcionários federais e de autarquias (Idem, *op. cit.*).

O ano de 1988 teve duas grandes mudanças para a condução da política econômica. Por um lado, desde novembro do ano anterior, a moratória dos juros da dívida externa vinha evoluindo num processo de suspensão oficial; no final de junho foi concluído acordo preliminar com os credores externos, sendo efetivado em agosto, permitindo ao país reingressar no padrão convencional da renegociação e captar o chamado "dinheiro novo" dos organismos internacionais. De outro lado, em outubro, foi promulgada a nova Constituição, que geraria enormes dificuldades para o pretendido ajuste fiscal do governo (ROSEMBERG, 1998, p. 143-144).

Embora a política do "feijão com arroz" evitasse a curto prazo uma explosão inflacionária,

graças ao desaquecimento da demanda agregada e ao controle administrativo dos reajustes dos preços públicos, a taxa de inflação foi crescente ao longo do ano, realimentando as discussões sobre a necessidade de desindexar a economia e de realizar um pacto social envolvendo governo, empresários e trabalhadores" (CARVALHEIRO, 2010, p. 168).

3.4 LEI N.º 7.730/89 E A MEDIDA PROVISÓRIA N.º 32/89

Em janeiro de 1989, diante da perspectiva de uma nova explosão inflacionária, o governo anunciou mais um plano heterodoxo para combater a inflação, através da Medida Provisória n.º 32/89, datada de 15 de janeiro, posteriormente transformada na Lei n.º 7.730, em 31 de janeiro. A primeira providência do chamado Plano Verão

foi promover uma reforma monetária, instituindo o Cruzado Novo como nova moeda, a partir do corte de três zeros no Cruzado (NCz\$ 1,00 = Cz\$ 1.000,00), ou seja, sendo valorizada em proporção de 100.000, relativamente a moeda então vigente (LEITE; LOBO, 1991, p. 13).

O Plano também determinou o congelamento de todos os preços da economia por tempo indeterminado; estabeleceu regras para a desindexação, extinguindo a OTN (Obrigação do Tesouro Nacional) e a OTN fiscal (Obrigação do Tesouro Nacional Fiscal), congelando, inclusive, os seus valores. Os contratos em vigor, indexados pela OTN ou pela OTN fiscal, ficaram impedidos de sofrer reajustes durante o período do congelamento. Após essa fase, os reajustes deveriam ser efetuados com base no Índice de Preços ao Consumidor. Contratos novos ficaram impedidos de conter cláusula de correção monetária, quando celebrados por prazo igual ou inferior a 90 dias. Nos contratos com prazo superior a 90 dias, as partes ficavam livres tanto para pactuar a indexação como para definir o indexador (LOPES, 1989, p. 85).

O Plano Verão pretendeu combater a inflação, mediante uma sistemática abrangente do congelamento de preços e da redução do valor monetário dos créditos futuros não corrigidos (nos quais entendia estar embutida uma parte da expectativa inflacionária), com aplicação da tablita, e a extinção, em tese, da correção monetária. Em virtude do novo quadro, que incluiu também a mudança da moeda, foram alteradas as regras de cálculo da remuneração das cadernetas de poupança (WALD, 1996, p. 105).

Campos (2001, p. 237) comenta que o Plano era complexo, pois combinava a heterodoxia com elementos ortodoxos. O lado ortodoxo tinha a intenção de aumentar a taxa de juros reais da economia para conter a especulação (estoques e moeda estrangeira), cortando os gastos públicos para manter a queda da inflação no médio prazo. Pelo lado heterodoxo, caracterizou-se como um choque de desindexação, onde uma das principais medidas foi a extinção da URP (Unidade Referencial de Preços) que vinculava os salários aos preços defasados e era considerada uma grande fonte reprodutora da inércia inflacionária. O artificialismo heterodoxo dos congelamentos teve sobrevida até maio. Por sua vez, não teve melhor destino a questão ortodoxa do programa, sobrevivendo apenas a política monetária de juros altos.

O dólar foi fixado em 1 Cruzado Novo (NCz\$ 1,00 = US\$ 1,00). Acreditava-se que o efeito psicológico da paridade seria positivo para a economia e poderia dar maior credibilidade ao Plano, conforme isso fosse notado como um indicador da vontade do governo em combater a inflação (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONÉTO JÚNIOR, 2007, p. 451). Todavia, Bresser considera que o Plano Verão, embora utilizando

abordagem heterodoxa, apoiou-se enfaticamente nos instrumentos ortodoxos, tal qual a taxa de juros real extraordinariamente elevada. Isso teria apressado o fracasso do planejamento, ao indicar que o Estado estava falido. Em consequência, tal plano de estabilização começaria a entrar em colapso em junho de 1989, levando a economia brasileira ao único episódio hiperinflacionário, até então, em dezembro de 1989, com a taxa de inflação mensal acima de 50% (BRESSER PEREIRA, 1989, p. 124-136).

Quanto à questão salarial o Plano, ao revogar o Decreto-Lei n.º 2.335/87 e, por conseguinte, o critério de reajustes mensais vigente, e que tinha por taxa a URP previamente fixada, teria alterado drasticamente o *status quo* vigente, não representando uma mera troca de critérios de atualização (WALDRAFF, 2000, p. 96). Não obstante a isso, a URP de fevereiro de 1989 já havia sido divulgada com certa antecedência, através da Portaria n.º 354/88, do Ministério da Fazenda, a qual determinou que para o trimestre dezembro/88 a fevereiro/89 a taxa mensal seria de 26,05%. Logo,

ao determinar a exclusão de índices de preços anteriores a fevereiro de 1989, a Lei n.º 7.730/89 retirava a possibilidade de sentenças normativas onde se preservasse o espírito vigente na lei anterior, qual seja o de repor as perdas salariais na data-base, pela correção dos salários com base no percentual que representasse a diferença entre o IPC acumulado nos 12 meses anteriores, deduzidas as antecipações legais e espontâneas (Idem, *op. cit.*).

Isso ocasionou o "ingresso em juízo de diversas ações trabalhistas individuais e coletivas que visavam à manutenção da situação anterior, seguramente mais benéfica" (PONT, 1995, p. 104-105).

Não menos polêmica foi a implementação do cognominado Plano Verão mediante o uso de medidas provisórias, recebendo a reprovação de expressivos segmentos da sociedade civil, inclusive do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Tanto o expediente do decreto-lei quanto a medida provisória pressupunham que a matéria neles contida tivesse cunho emergencial e tópico. Entretanto, toda vez que foram utilizados, investiu-se contra a prerrogativa inata ao Congresso Nacional que se transformava, em tais momentos, em mero órgão homologador das decisões que lhes seriam próprias e que foram adotadas pelo Poder Executivo (BARROSO, 1993, p. 83-104).

A ninguém interessava a inflação, por exemplo. É nítido que o Executivo deve zelar com toda sua possibilidade para evitar que o fenômeno ganhe dimensão crescente. Contudo,

não poderia tomar rumos ou providências sem a prévia autorização do Congresso, cuja missão consistiria em dispor sobre matéria financeira, Cambial E Monetária, Instituições Financeiras E Suas Operações (Artigo 48, XIII, CF); moeda, seus limites de emissão e montante da dívida mobiliária federal (art. 48, XIV, CF); assim como sobre o sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas (art. 48, I, CF) (Idem, *op. cit.*).

Ignorar o texto constitucional seria "grave erro que conspira contra o regime democrático e representativo que a Nova Carta quis marcar de maneira acentuada" (LEITE; LOBO, 1991, p. 40).

Faltava, porém, à altura dos acontecimentos, autoridade ao governo, que já editara três planos sem sucesso. Faltava, também, autoridade técnica à equipe que ocupava o principal posto de comando da economia. Falecia, assim, credibilidade à própria autoridade presidencial em fim de mandato (Idem, *op. cit.*, p. 13).

Devido à extinção dos indexadores, não havia nenhum mecanismo de coordenação das expectativas, possibilitando que cada agente escolhesse o índice que lhe fosse mais vantajoso e os períodos de reajustes foram gradativamente reduzidos. Para a economia o resultado foi um grande aumento da inflação, a qual ultrapassou os 80% ao mês no início de 1990 (SILVA, 2007, p. 242).

Em última análise, é importante entender que a "cronologia dos planos de estabilização traduz a preocupação de uma geração de economistas do governo com o problema da inflação no Brasil" (CARVALHEIRO, 2010, p. 178-179). Pode-se acrescentar que,

durante as diversas fases do Plano Verão, houve substanciais modificações do regime monetário aplicável, em virtude das sucessivas medidas provisórias e leis, incidindo cada uma delas em vigor da medida provisória, desde que posteriormente convertida em lei [...]. A cada pagamento se aplicou pois a lei vigente no momento em que foi feito, de acordo com a norma *tempus regit actum* (WALD, 1996, p. 108).

Eis que tais ações provocaram grandes alterações na vida de todos os brasileiros. Que sirvam de lição os erros cometidos no período e que os sacrifícios na luta contra a inflação, com início na segunda metade da década de 1980, não tenham sido em vão.

4 PLANO BRASIL NOVO (PLANOS "COLLOR I E II") E PLANO REAL: DA TURBULÊNCIA AO CONTROLE DEFINITIVO DA INFLAÇÃO

No capítulo quarto do trabalho será feita a caracterização do Plano Brasil Novo, didática e juridicamente dividido nos Planos Collor I e Collor II, iniciando pelo contexto histórico no qual estava inserido. No decorrer da dissertação, serão apresentados todos os pontos fundamentais do Plano, seus objetivos e os resultados obtidos. A luta contra o processo inflacionário chegou a um nível que resultou em proporções inesperadas, causando grande repercussão política, econômica, jurídica e social. Após a contextualização do impacto da implantação dos Planos Collor I e II e diante deste cenário de alterações profundas, apresenta-se o Plano Real como efetivo estabilizador da inflação e economia nacional. Com o aprendizado adquirido nas tentativas anteriores, demonstra-se as fases e reformas implementadas que, enfim, surtiram efeito no combate a crônica alta inflação do país e toda conjuntura de problemas dela decorrentes, principalmente, no que nos interessa, no campo do Direito brasileiro.

4.1 CONTEXTO DA ELEIÇÃO DO PRIMEIRO FERNANDO

Em 1989, no plano político, a sociedade brasileira passava por um momento especial. Muitos voltariam a exercer o direito de eleger o Presidente da República pelo voto direto. Outros, que até aquela data não tinham idade para votar ou que, evidentemente, nasceram depois de 1960, iriam escolher seu presidente pela primeira vez. Infelizmente, não de uma forma suficientemente clara para a população nacional, as alternativas que lhes foram colocadas na eleição direta para presidente em 1989 estavam presentes nas candidaturas que lideravam as pesquisas por intenção de votos: de um lado, o avanço das políticas neoliberais (BAPTISTA, 1994)³, associado

³ Na página 6 da referida obra tem-se: "O movimento de retomada do ideário na América Latina foi fomentado por um encontro realizado em novembro de 1989 em Washington, reunindo membros do governo dos EUA, do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), preocupados e especializados nos problemas da região. Este encontro foi chamado (...) informalmente de 'Consenso de Washington'".

a um recuo no intervencionismo estatal; na outra vertente, propunha-se o avanço do Estado na solução dos problemas de ordem social. A primeira opção foi assumida pelo candidato Fernando Collor de Mello e a segunda, por Luiz Inácio Lula da Silva.

O fato é que, não só nas camadas populares se fazia presente a imprecisão sobre o que estava em jogo nas eleições presidenciais de 1989. Em especial, com relação a Fernando Collor de Mello, que "navegava pela mídia representando o 'novo'" (MORAES, 2010, p. 188), adjetivo que inclusive viria a compor o nome de seu plano econômico, "podemos dizer que a incerteza predominava nas instâncias mais especializadas" (Idem, *op. cit.*). Sobre Lula, o qual "representava o 'velho', as incertezas eram de outra ordem, encontrando-se em diversos segmentos da população, qualquer que fosse a faixa de renda a que pertenciam" (Idem, *op. cit.*, p. 188-189), um sentimento de medo de dividir o patrimônio.

A crise então vivida pelo "socialismo real"⁴, é evidente, reforçava o apelo ao "novo" e a desconfiança quanto às possibilidades do "velho". Em uma eleição de dois turnos, o temor ao "velho" não resiste e prevalece a incerteza quanto ao "novo". Em 15 de março de 1990, Fernando Collor de Mello assume a Presidência da República, entretanto, segundo Longo (1993, p. 6): "o PRN não conseguiu reunir sob sua sigla, às vésperas da posse, mais de 3% da Câmara Federal". Isso, certamente, ocasionou a falta de apoio político necessário e, em consequência, pode ter custado a continuidade do Presidente eleito até o final de seu mandato.

No final do governo do Presidente Sarney, a "inflação já havia ultrapassado a casa dos 80% ao mês, sendo que no período de abril de 1989 a março de 1990, anterior ao anúncio do Plano Collor, a inflação acumulada, calculada com base no INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), superava os 6.000%" (BAER, 1996, p. 216). E, à medida que a posse do vencedor do pleito se aproximava, aumentavam os boatos quanto ao plano que seria implementado. Tal expectativa gerava ansiedade e apreensão na população, visto que era de conhecimento geral que os planos anteriores haviam fracassado no controle da inflação e que o novo plano traria medidas radicais para combater o processo inflacionário (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002, p. 283): o então candidato Collor afirmou em um dos debates prévios à eleição que pretendia acabar com a inflação já nos primeiros dias de governo. A promessa já dava a entender como a situação seria tratada de maneira drástica.

Na semana que antecedeu o início do mandato do candidato eleito observou-se um pânico generalizado, evidenciado pelas mais contraditórias trocas de posições

⁴ No desenrolar das eleições presidenciais caía o Muro de Berlim e já se prenunciava o fim da União Soviética, o qual veio a ocorrer efetivamente em 1991.

financeiras, mesmo dos pequenos investidores (Idem, *op. cit.*, p. 284). Havia uma busca quase insana por uma segurança, mas que ninguém sabia onde encontrar. De acordo com o que Beluzzo e Almeida descrevem (Idem, *op. cit.*, p. 284-285):

Certamente não houve na economia brasileira outro momento igual a este em que a incerteza envolvia até mesmo as mais simples decisões e o nervosismo desanimava até o pequeno poupador.

Envolto por esse conjunto de circunstâncias externas e internas, em 16 de março de 1990, ou seja, um dia após a sua posse, é anunciado o Plano Brasil Novo pelo Presidente e sua equipe econômica. Popularmente conhecido como Plano Collor, contudo "o próprio Presidente Collor repeliu a designação, adotada corriqueiramente já de seu lançamento, procurando, obviamente, desvincilhar-se de um futuro (e efetivamente ocorrido) insucesso" (WALDRAFF, 2000, p. 104-105). Esta versão inicial ganhou também o nome de Plano Collor I, e uma segunda edição, que viria a ocorrer em Janeiro de 1991, surge com a denominação de Collor II.

4.2 EFEITOS DA MEDIDA PROVISÓRIA N.º 168/90 E DE SUA CONVERSÃO NA LEI N.º 8.024/90

O Plano Brasil Novo, mais conhecido como Plano Collor, pretendeu tomar medidas severas para combater a inflação que estava alcançando cerca de 80% ao mês – em fevereiro de 1990 – (BAER, 1996, p. 198), ameaçando, assim, ensejar uma economia totalmente caótica, com sérios riscos para o desenvolvimento econômico e social do país. O Plano foi formalizado com a edição de um conjunto de medidas provisórias (MP's), através de linhas clássicas de intervenção na economia, como as políticas de renda, fiscal e monetária (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002, p. 286). Tais MP's, na época, acabaram sendo ratificadas pelo Congresso Nacional e, posteriormente, quase em sua totalidade, foram transformadas em lei. Dentro desse contexto que intervenções do Governo modificaram o regime de todas as aplicações financeiras, dentre elas: o bloqueio dos ativos financeiros dos particulares e empresas, relativos às cadernetas de poupança.

Entre todas as medidas provisórias daquele período, a que merece destaque é a MP n.º 168, a qual causou o maior impacto nos diversos segmentos da sociedade,

em razão da instituição do Cruzeiro⁵, associada à indisponibilização de Cruzados Novos, bloqueando cerca de 70% do M4 da economia (MORAES, 2010)⁶. A referida Medida Provisória vislumbrava que apenas seriam convertidos em Cruzeiros os saldos dos depósitos à vista e das cadernetas de poupança até o limite de NCz\$ 50.000,00. Logo, teria ocorrido um bloqueio de "cerca de metade dos depósitos à vista, 80% das aplicações *overnight* e fundos de curto prazo e cerca de um terço dos depósitos de poupança" (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONÉTO JÚNIOR, 2007, p. 227).

A MP supracitada, posteriormente, foi convertida na Lei n.º 8.024, de 12/04/1990, a qual manteve, nos artigos em nota referidos⁷, na parte que nos interessa para o presente caso, o texto original da Medida Provisória. Eis que pode se deduzir do conteúdo exposto que

se constituiu uma apropriação de recursos dos depositantes no sistema financeiro, com a expropriação do seu uso pelo prazo de 24 meses, ficando os mencionados recursos, durante o referido prazo, à disposição do Banco Central, que os utilizou, remunerou e devolveu (WALD, 1996, p. 38).

Não obstante,

quando os brasileiros imaginaram-se seguros, guardando suas economias na tradicional caderneta de poupança para a qual chamava a atenção constante e duradoura a mídia, ou, simplesmente, pessoas físicas ou jurídicas tinham plena confiança em seus depósitos bancários que, de longe, superaram o hábito ancestral da guarda de valores embaixo do colchão, da noite para o dia, dois terços de todo o dinheiro que circulava na economia desapareceram subitamente, evolaram-se, sob a forma pouca auspiciosa de mal figurados "empréstimos compulsórios" ao Governo. Se em 13 de março de 1990 havia NCz\$ 4,2 trilhões no mercado, poucos dias depois, em 19 de março, o volume caiu para NCz\$ 1,4 trilhões. [...] É possível que, ao determinar-se o confisco, se alimentasse a ingênua ideia segundo a qual, diminuindo o meio circulante, a moeda que restasse em circulação aumentasse o seu valor real. Pura quimera. Tal não se verificou, no entanto, e o que se viu, claramente foi o empobrecimento real do país (LEITE; LOBO, 1991, p. 14).

⁵ Substituindo o Cruzado Novo, na proporção de um por um, ou seja, Cr\$ 1,00 = NCz\$ 1,00.

⁶ Lê-se na página 196 da referida obra: "M4 é o agregado monetário que compreende o papel moeda em poder do público, os depósitos à vista, os títulos públicos em poder do público, os depósitos em caderneta de poupança, os depósitos a prazo e os títulos privados".

⁷ A Medida Provisória n.º 168, de 15/03/1990, determinou, nos seus artigos 6.º e 9.º, respectivamente, que: "Art. 6.º - Os saldos das cadernetas de poupança serão convertidos em cruzeiros na data do próximo crédito de rendimento, segundo a paridade estabelecida no parágrafo 2.º do artigo 1.º, observado o limite de NCz\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzados novos)".

"§ 1.º - As quantias que excederem o limite fixado no caput deste artigo serão convertidas, a partir de 16 de setembro de 1991, em doze parcelas mensais iguais e sucessivas".

"Art. 9.º - Serão transferidos ao Banco Central do Brasil os saldos em cruzados novos não convertidos na forma dos artigos 5.º, 6.º e 7.º, que serão mantidos em contas individualizadas em nome da instituição financeira depositante".

De fato a caracterização jurídica da operação pode levar-nos a considerá-la como sendo:

a) uma desapropriação indireta do direito de uso; b) o confisco do direito de uso (neste sentido parte da doutrina e da jurisprudência); c) um empréstimo compulsório inconstitucional (doutrina e jurisprudência dominantes); d) uma requisição em virtude da existência de perigo eminente (WALD, 1996, p. 38).

O então Ministro do Supremo Tribunal Federal, Paulo Brossard, chegou a afirmar, no voto que proferiu na ADIN n.º 223, que houve apropriação do alheio e que a apropriação do alheio tem nome⁸.

No que tange à caracterização do ato, no tocante à sua constitucionalidade e legalidade, pode-se considerá-lo:

I) inconstitucional: a) desapropriação sem indenização prévia; b) confisco; c) empréstimo compulsório sem atender aos requisitos constitucionais. II) ilícito: a) desapropriação indireta; b) apropriação de bens alheios. III) legítimo, mas ensejando a responsabilidade do Estado, pelo fato de consistir numa requisição (usar da propriedade alheia no caso de iminente perigo público – 80% de inflação ao mês – assegurada ao proprietário indenização ulterior), que violou o princípio básico da igualdade dos encargos (Idem, *op. cit.*, p. 39).

O que se torna difícil é considerá-lo como ato lícito, decorrente do exercício regular de direito, o qual o Poder Público, na situação em questão, não teria.

Leite e Lobo (1991, p. 91) sustentaram o ponto de vista de que o ato governamental:

a) não se apoiava na hipótese do art. 148, incisos I e II da Constituição, que só preveem empréstimos compulsórios para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência ou no caso de relevante interesse nacional, sendo certo que a providência, em um caso e outro, só poderia ser adotada por lei complementar; b) não encontrar base no artigo 62 da Magna Carta (adoção de M.P.), por não ocorrer o pressuposto da urgência e por só ser admissível a Medida Provisória onde couber lei ordinária e daí defluir que não pode ela ser utilizada em matéria própria de lei complementar; c) por desrespeitar a Lei 8.024/90, o princípio básico do regime democrático, o princípio da igualdade e seu corolário, o princípio da capacidade contributiva, sendo certo que o Plano Collor I incidiu na "superabrangência" dispondo sobre situações dessemelhantes que mereciam tratamento diversificado.

⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 23: "Assim, ou se trata de confisco, ou de empréstimo compulsório, ou de apropriação pura e simples. Mas apropriação do alheio tem um nome e uma definição no Código Penal".

Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>>.

O que teria acontecido com o ato de Governo, representado pela Medida Provisória n.º 168 e pela Lei n.º 8.024/90, é a substituição, a partir de 15/03/1990, do agente financeiro pelo Banco Central em virtude de uma forma de apropriação que ensejou a ruptura de depósito inicialmente firmado entre as partes, para que fosse substituído por uma nova relação jurídica, criada por lei, entre o depositante e o Banco Central. Em relação ao depositante,

retirou-lhe, pelo período de 24 meses, o direito, que tinha anteriormente, de dispor livre e completamente do *quantum* da moeda escritural representada pelo valor que constava na sua caderneta de poupança, estabelecendo algumas exceções e uma liberação gradual dos recursos (WALD, 1996, p. 57).

No tocante ao depositário, instituição financeira,

retirou-lhe a disponibilidade e utilização dos recursos que foram transferidos para o Banco Central, substituindo-se este ao agente financeiro na relação jurídica com o cliente (depositante), em virtude de norma legal (Idem, *op. cit.*).

Ou seja, atingiu os dois titulares de direitos existentes no depósito bancário.

Existe, pois, uma diferença básica entre o Plano Collor e os anteriores – Bresser e Verão – uma vez que, no caso do Plano Collor, os recursos foram transferidos ao Poder Público, na figura do Banco Central, que, em tese, deveria arcar com eventuais diferenças de correção monetária nessa circunstância. Em suma, com essa ação drástica no âmbito monetário, reduzindo a liquidez da economia por decreto, ou melhor dizendo, por medida provisória, "configuram o núcleo do que se convencionou chamar de Plano Collor I" (MORAES, 2010, p. 197) e formalizam a intenção e os caminhos escolhidos pelo Presidente e sua equipe econômica para buscar a estabilização da economia brasileira àquele período.

4.3 MEDIDA PROVISÓRIA N.º 294/91 E A RESPECTIVA LEI N.º 8.177/91

Ainda com o objetivo de conter a alta inflação da época, o Executivo Federal editou a Medida Provisória n.º 294, de 31 de janeiro de 1991, posteriormente convertida na Lei 8.177, de 01 de fevereiro de 1991, caracterizada como Plano Collor II, cuja vigência corresponde ao período de janeiro a abril de 1991 (LONGO, 1993, p. 43).

Possuíam os precípuos objetivos de congelar preços e, com isso, desindexar a economia, com a respectiva extinção do BTN e do BTN fiscal, alterando o índice oficial de correção das cadernetas de poupança (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002, p. 353).

A partir dessa data, o BTN fiscal – indexador da poupança até então vigente – foi extinto (art. 3.º, I)⁹. Em sua substituição, foi imposta a TRD (Taxa Referencial Diária) para remunerar os depósitos feitos nas contas de poupança, a partir de 01 de fevereiro de 1991, conforme expressamente previsto no art. 12, I e II, da Lei 8.177/91, abaixo transcrito¹⁰.

Em atendimento a essa norma, as instituições financeiras teriam

atualizado monetariamente pelo BTN Fiscal as contas poupança abertas ou renovadas até antes do dia 1.º de fevereiro, conforme norma anterior, vez que o novo critério (TRD) se aplicaria, tão somente, para as contas abertas ou renovadas após a vigência da nova lei (Lei 8.177/91) (KREBS, 2009, p. 19).

Os Bancos, portanto, teriam aplicado o índice legalmente previsto, sendo que as contas poupança já receberiam, nessa hipótese, a correção pelo BTN fiscal aferida em janeiro de 1991.

Eis que

não haveria que se falar em violação a direito adquirido, nem tampouco em expurgo inflacionário. Verifica-se que a Instituição depositária remunerou as cadernetas respeitando o trintídio. Aplicou, pois, o BTN de janeiro no percentual de 20,21% para todas as contas abertas ou renovadas antes de 1.º de fevereiro de 1991, e a TR de 7% para aquelas poupanças abertas ou renovadas após essa data, conforme estipulava a legislação vigente (WALD, 1992, p. 387).

Desta forma, esclarece-se que a remuneração das cadernetas de poupança tiveram o índice aplicado com base no BTN do mês de fevereiro.

Há também uma vertente que afirma que o índice aplicável às cadernetas de poupança, à época do denominado Plano Collor II, seria o IPC do mês de janeiro de 1991, sob o argumento de que este seria o índice que melhor reflete a inflação.

⁹ "Art. 3.º Ficam extintos a partir de 1.º de fevereiro de 1991: I - o BTN Fiscal instituído pela Lei n.º 7.799, de 10 de julho de 1989".

¹⁰ "Art. 12 - Em cada período de rendimento, os depósitos de poupança serão remunerados:"

I - como remuneração básica, por taxa correspondente à acumulação das TRD, no período transcorrido entre o dia do último crédito de rendimento, inclusive, e o dia do crédito de rendimento, exclusive;

II - como adicional, por juros de meio por cento ao mês.

Como se sabe, as cadernetas de poupança são corrigidas monetariamente por índices legalmente definidos pelo Banco Central (Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964), e as instituições financeiras são obrigadas a observar a norma vigente sob pena de "cassação da autorização de funcionamento" (art. 44, V, Lei 4.595/64) (KREBS, 2009, p. 110).

Sendo assim,

não se pode obrigar a Instituição Financeira a remunerar as cadernetas de poupança por índice diferente do legalmente previsto. Caso isso ocorresse, haveria flagrante interferência do Poder Judiciário no âmbito da competência exclusiva do Poder Executivo, a quem incumbe disciplinar os índices de correção monetária, através do Banco Central (*Idem, op. cit.*).

Diante disso, aparenta-se desarrazoada a pretensão à aplicação do IPC de janeiro de 1991, pois não era este o índice estabelecido legalmente, e sim o BTN fiscal.

No campo monetário, o dever do Estado de combater a inflação não deve ser exercido em detrimento ou com sacrifício dos direitos individuais, especialmente quando só atingem determinadas classes de pessoas jurídicas ou físicas, desobedecendo-se ao princípio constitucional da igualdade dos encargos que pesam sobre todos os membros da coletividade. No passado, as sucessivas reformas heterodoxas que o país sofreu levaram milhares de pessoas aos tribunais, para defender seus direitos patrimoniais, baseadas em contratos e outros atos jurídicos perfeitos, ensejando várias decisões e orientações jurisprudenciais conflitantes, que deveras perturbaram a economia e o Judiciário nacional (WALD, 1996, p. 323-326).

No tocante ao Plano Brasil Novo – Planos Collor I e Collor II – o qual constituiu um verdadeiro tsunami jurídico, econômico e social, é lamentável que a Lei e a Constituição não tenham podido evitá-lo. Entretanto, vale ressaltar a lição de Wald (1996, p. 47), no que tange ao Plano Collor, ao dizer que:

a desobediência civil dos bancos não é, certamente, a solução mais adequada para garantir o desenvolvimento do país e a estabilidade do sistema bancário, nem para justificar uma indenização por omissão a ser paga por quem se limitou a cumprir a lei, que pareceu constitucional à Suprema Corte, podendo dar inclusive ensejo à posterior indenização do Estado, se for o caso.

Por fim, nos dizeres de Moraes (2010, p. 208):

as tentativas de estabilização econômica através de "planos" arquitetados a quatro paredes por meia dúzia de iluminados, visceralmente ligados ao candidato vencedor das eleições, nos dão uma grande lição sobre os limites da democracia liberal.

Cabe salientar que na sequência, no ano de 1992, iniciava-se o processo de *impeachment* do então Presidente Fernando Collor de Mello, devido à crise política em seu governo. Com a renúncia do Presidente no segundo semestre, assume o seu Vice-Presidente, Itamar Franco, o qual nomeou como Ministro da Fazenda, em maio de 1993, Fernando Henrique Cardoso. Com isso, dá-se início à gestação do Plano Real.

4.4 PLANO REAL E A ESTABILIDADE INTERNA

O diferencial do Plano Real é notado desde o seu início, onde o programa de estabilização é um processo com várias fases sequenciais e preanunciadas, demonstrando como o aprendizado com os Planos anteriores foi importante.

O Programa de Estabilização da Economia foi concebido e implementado em três etapas: a) equilíbrio das contas do governo, objetivando eliminar a principal causa da inflação; b) criação de um padrão estável de valor, a URV – Unidade Real de Valor; c) emissão desse padrão de valor como uma nova moeda nacional de poder aquisitivo estável – o Real (LACERDA, 2010, p. 214).

O Plano Real evoluiu em três fases: o ajuste fiscal, a criação da URV e a nova moeda.

De forma diversa aos planos econômicos antecessores, ele não recorreu ao congelamento de preços, representando uma enorme transformação em relação ao que anteriormente foi implantado no Brasil (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONÉTO JÚNIOR, 2007, p. 475). A grande mudança foi proporcionada pela URV, a qual "ofereceu uma possibilidade intermediária entre a heterodoxia e a ortodoxia" (FILGUEIRAS, 2000, p. 105). Desse modo, ela tornou desnecessário quaisquer congelamentos ou outros mecanismos de intervenção na decisão de agentes econômicos. Assim, de saída, o Governo livrava-se de questões judiciais decorrentes da quebra de contratos, do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e de toda a insegurança jurídica ocorrida nas experiências pretéritas.

Ainda no que tange à URV, e à segunda fase do Plano Real, o seu "intuito era permitir um processo gradual e voluntário de ajustamento dos contratos, assim

como prover um mecanismo para a conversão de salários de uma maneira neutra" (MOURA, 2007, p. 162-163). Com isso, resta claro que

embora aos olhos do grande público, a Fase II [...] poderá ter parecido menos espetacular do que a introdução das novas cédulas monetárias que só ocorreria no estágio seguinte, esta etapa encerrou os mecanismos originais e importantes do programa de estabilização. A ideia básica residia na criação de uma unidade estável de valor [...] criando um mecanismo de transição da superinflação para uma taxa de inflação civilizada" (OLIVEIRA, 1996, p. 43).

Percebe-se que a criação da URV, através da Medida Provisória n.º 434/94, acabou por ser a grande cartada e diferencial do Plano.

Em 1.º de julho de 1994, o Governo Federal editou a Medida Provisória n.º 542/94, a "MP do Real", que deu início à terceira fase do Plano, a qual disciplinou as regras e condições de emissão da moeda, os critérios para conversão das obrigações ao Real, entre outros (SZKLAROWSKY, 2002). Obedecendo à Constituição, a nova política, então implementada, implicava que o Congresso deveria estabelecer regulamentos e diretrizes na forma de limites quantitativos rígidos para emissão de moeda, que poderiam ser alterados pelo Conselho Monetário Nacional somente em ocasiões extraordinárias (Idem, *op. cit.*).

Eis que, pode-se afirmar que o Plano Real tem sido "considerado por diversos analistas como o mais bem-sucedido programa de estabilização na História do Brasil" (LACERDA, 2010, p. 222), sendo que o sucesso obtido teria servido para "confirmar o acerto das proposições teóricas que o sustentavam" (CARDOSO, 2010, p. 144). No combate à inflação, aponta-se um conjunto de fatores que, reunidos, fizeram a diferença. Num primeiro lugar, as condições externas à estabilização eram muito melhores em 1994 do que nos anos de 1980, somada ao fato da liberalização comercial introduzida anteriormente pelo Plano Collor (MOURA, 2007, p.163); em segundo lugar, o sequenciamento da URV provava ser deveras superior à desindexação via congelamento de preços (conforme demonstrado anteriormente); e, por fim, o apoio político que o Executivo recebia do Legislativo, somado à possibilidade concreta de continuidade do Plano com o Presidente Fernando Henrique Cardoso (FILGUEIRAS, 2000, p. 100).

A luta contra a inflação justifica a mobilização de diversas forças do país com o intuito de criar um clima de confiança, restabelecendo a credibilidade da moeda nacional. Porém, as modificações legislativas, por mais radicais que possam

ser, devem realizar-se dentro do Estado de Direito, sob pena de ensejar verdadeiro caos jurídico e de congestionar o Poder Judiciário, ameaçando as próprias finalidades que o Governo e o legislador pretendem alcançar.

"O Plano Real teve o incontestável mérito de ter sido exaustivamente discutido em público, com uma transparência que contrasta com o clima de clandestinidades em que foram elaborados os planos anteriores" (WALD, 1996, p. 323). Por outro lado, o então Ministro, e posteriormente Presidente, Fernando Henrique Cardoso

sempre afirmou que não haveria confisco, sob qualquer forma, e foi enfatizado pelas autoridades que os contratos seriam respeitados, vindo a acomodar-se livremente à nova unidade monetária (Idem, *op. cit.*, p. 324).

Nesse mesmo patamar de discussão, pode-se dizer que a década de 1980 não foi perdida para o nosso país – tal qual afirmam alguns especialistas da época – uma vez que, nesse período, foram restabelecidas a primazia do direito e o regime democrático. Além disso, é importante ressaltar, que todas as experiências anteriores implementadas no Brasil, nos anos de 80 a 90, foram de suma importância para a concepção do Plano Real, demonstrando que a cada tentativa frustrada, uma nova lição era aprendida, para o resultado final, não só do citado Plano, mas também de todo o ordenamento jurídico nacional: de que não podem sacrificar as regras jurídicas em nome de eventuais pragmatismos de curto prazo.

5 QUESTÕES LEVANTADAS E AS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DOS PLANOS BRESSER, VERÃO, COLLOR I E COLLOR II

Ao longo de todo o trabalho foram trazidas a tona questões econômicas relevantes como: inflação, indexação e correção monetária. Da mesma forma, ao abordar os Planos Econômicos utilizados no Brasil a partir da segunda metade dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, abrangendo a base estrutural do Plano Real, tal qual forma de debelar a inflação, procurou-se demonstrar os efeitos jurídicos da depreciação da moeda. Apesar dos resultados obtidos com o Real, tendo o país alcançado uma relativa estabilidade, permaneceram, contudo, milhares de processos decorrentes dos Planos advindos a partir de 1986. Por esse motivo, apresenta-se oportuno este último capítulo da dissertação, com a solução pluridisciplinar de problemas, dada a complexidade dos temas envolvidos: não apenas do Direito, mas com elementos políticos e econômicos envolvidos. Com o intuito de se abordar de forma efetiva todos esses ingredientes, utilizaram-se fontes, de grandes doutrinadores, com preferência pela transcrição – do que pela paráfrase – das mais distintas áreas científicas.

5.1 TEORIA DA INFLAÇÃO

A inflação, tal qual é de conhecimento generalizado, é conceituada como aumento geral e persistente do nível de preços. Portanto, o termo "inflação" não se refere ao aumento de preço de um ou outro bem individualmente, mas ao aumento do índice de preços, que é a média ponderada de todos os preços. De acordo com Stephen McDonald, através dos estudos de Moreira Neto (1994, p. 10),

diante dessa diversidade (de conceitos) procurou formular um conceito neutro, exprimindo-a como "um estado de coisas no qual a procura monetária da produção aumenta em relação à produção".

Da mesma forma, o próprio Moreira Neto (*Idem, op. cit.*, p. 11) explica que

em termos estritamente monetários ela se caracteriza pela expansão da moeda em proporção superior à da oferta de bens e de serviços, embora ocorram inúmeras situações em que, não obstante exista esse quadro, a inflação não se apresente.

Já Barroso (1993, p. 91) acrescenta que

a perversão da moeda, notadamente na sua segunda função (de unidade de conta), é a inflação, compreendida como um processo prolongado de elevação geral do nível dos preços, combinado com a perda do poder aquisitivo da moeda. Vale dizer: num dado período e em intensidade constante ou crescente, é necessário cada vez mais moeda para a compra dos mesmos bens e serviços.

Logo, o fenômeno é complexo e aparenta dispor de diversas causas. De qualquer forma, a própria conceituação ou mesmo a classificação da inflação não é uniforme, variando abruptamente tendo em vista a posição político-filosófica do estudioso que profere o conceito.

Dentre as várias correntes para explicar a inflação, temos duas grandes vertentes econômicas: a monetarista, a qual está ao lado da estruturalista. Para a primeira corrente indicada, a grande causa da inflação é o déficit público e o excesso de emissão de dinheiro pelo governo (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 100). Teriam origem no aumento: da propensão a consumir; nos gastos públicos; na oferta de moeda; das exportações; sendo denominadas de inflação de demanda (SOUZA, 1997, p. 248). Supondo que o governo gaste mais do que arrecada, por exemplo, isso redundaria em um déficit orçamentário. Para resolver este problema, poderia recorrer a três tipos de soluções: tomar empréstimos, reduzir suas reservas ou emitir moeda. Dentre as opções, restaria apenas à possibilidade de emissão de moeda, o que concorreria para o agravamento do processo inflacionário.

Para a segunda linha (estruturalista) a causa é decorrente de desequilíbrios na estrutura da própria economia (JULIO, 1994, p. 73). A teoria da inflação estrutural ressalta, como fator principal da inflação, a pressão estrutural que advém da incapacidade de determinados setores produtivos em dar resposta às modificações da demanda. Os tais desequilíbrios da forma de produção da economia capitalista desregulamentada. Como exemplo, poderíamos citar: a industrialização, o êxodo rural, e o crescimento demográfico, os quais provocariam um crescimento da demanda de produtos

agropecuários, e a oferta destes produtos não conseguiria acompanhar o ritmo de incremento da demanda, o que se traduziria em aumento generalizado de preços.

Existe também outra forma de inflação, provocada por

aumentos de salários sem que tenha havido aumento de produtividade da mão-de-obra e aumento de preços administrados de matérias-primas. Isto ocorre quando há choque de oferta causado, por exemplo, por safras agrícolas insuficientes ou por forte aumento dos preços da matéria-prima básica, como o petróleo, que vem a ser a inflação de custos (LOPES, ROSSETTI, 1993, p. 240).

Haveria a necessidade de se identificar se a inflação é de demanda ou de custos para uma melhor escolha da política anti-inflacionária. Entretanto, nem sempre seria possível fazer a distinção entre os dois tipos, uma vez que eles interagem entre si.

Além das linhas clássicas a respeito das causas da inflação, surgiu a necessidade de novo paradigma teórico nos anos de 1980, tendo em vista a incapacidade da teoria convencional de explicar a inflação daquele período. Contrapondo-se à teoria das expectativas racionais (*mainstream* da época), que considera os agentes econômicos racionais e capazes de criar expectativas da taxa de inflação com base no cenário macroeconômico vigente, a teoria da inflação inercial defende que na ausência de choques inflacionários a inflação é determinada pela inflação passada, independente do estado das expectativas. A inflação subiria por vício, hábito, mesmo que ausentes outros fatores. Os preços subirão mais amanhã, porque subiram ontem e sobem hoje (LOPES, 1984, p. 135-137).

Para a Teoria da Inflação Inercial, a tentativa dos agentes de defender sua renda real média, utilizando a inflação passada para os reajustes presentes ocasiona a inércia inflacionária ¹¹. No processo inflacionário, os indivíduos, ao formarem expectativas sobre o que vai acontecer com a taxa esperada de inflação, levam em conta a inflação histórica, que passa a ser incorporada na atividade econômica. Isto provocaria a inflação inercial, que nada mais é do que a inflação efetiva manter-se próxima da taxa histórica de inflação.

Por fim, Francisco Lopes (1986, p. 178), principal teórico desta corrente "psicológica", demonstra que o processo inflacionário seria formado por dois componentes: a tendência inflacionária e os choques inflacionários. Se não existissem

¹¹ Analogia ao Princípio da Inércia, da 1.ª Lei de Newton, a qual diz que: "todo corpo continua em seu estado de repouso ou de movimento uniforme em uma linha reta, a menos que seja forçado a mudar aquele estado por forças aplicadas sobre ele".

choques, a taxa de inflação seria igual à tendência inflacionária. Isso iria à contramão da visão tradicional, segundo a qual a tendência inflacionária é formada pelas expectativas de inflação. Todavia, o argumento de Lopes (*op. cit.*) é de que em economias com inflação crônica, os agentes econômicos tentam recompor os picos de rendimentos reais, quando ocorrem os reajustes periódicos de preços, independentemente das expectativas. Dessa forma, mesmo havendo uma expectativa de queda da taxa de inflação, os agentes não reduziriam de forma unilateral seus preços, pois se a queda da inflação não se confirmasse, teriam uma perda de renda real. Eis que, para essa vertente, a taxa de inflação seria, assim, determinada pela taxa passada.

5.2 POLÍTICAS: ORTODOXAS X HETERODOXAS

O debate entre os economistas defensores de políticas ortodoxas e os defensores de políticas heterodoxas de combate à inflação, que ocorreu no Brasil nos anos de 1980, foi importante para estabelecer as diretrizes dos planos econômicos implantados nesse período. Conforme relata Peringer: "enquanto a Teoria Heterodoxa estuda a inflação pelos seus efeitos (os custos), a Teoria Ortodoxa a estuda pelas suas causas (a emissão da moeda)" (PERINGER, 1989, p.88).

De acordo com Moura (2007, p. 115-116), os programas de estabilização costumam ser divididos em: ortodoxos e heterodoxos. Nos programas ortodoxos de estabilização, para a inflação ser eliminada, seria necessário produzir um arrocho monetário e eliminar os déficits fiscais, visto que consideram a inflação crônica como decorrência do desequilíbrio fiscal. Por outro lado, os programas heterodoxos de estabilização partem do princípio da inércia inflacionária "[...] criada por mecanismos de indexação, endêmicos em economias que sofrem de inflação crônica" (*Idem, op. cit.*, p. 116). Nesta perspectiva, para estancar a inflação, seria necessário eliminar a memória inflacionária como, por exemplo, a partir de um congelamento de preços.

Na visão de Gremaud, Vasconcellos e Tonétto Júnior, para o pensamento ortodoxo a inflação ocorre devido à emissão de moeda para cobrir os déficits públicos, fato que pode aumentar a demanda de moeda e forçar o aumento dos preços. Desta forma, o combate à inflação deveria se processar com uma redução da emissão de

moeda, que necessita de uma política recessiva de contração de demanda. Esta contração poderia partir de uma elevação de impostos do setor privado ou de uma redução dos gastos públicos, ou das duas situações simultâneas.

Para a corrente de pensamento heterodoxo, desenvolvido por Francisco Lopes, a inflação não é produto de uma emissão de moeda acentuada, a qual criaria um excesso de demanda na economia. Tal emissão se torna mais um efeito do que uma causa da inflação. Eis que o combate à inflação pode acontecer sem que haja necessidade de recorrer às políticas recessivas. Visava agir diretamente sobre a tendência inflacionária com "um congelamento total e generalizado de preços e rendimentos, acompanhado por políticas monetárias e fiscais passivas" (LOPES, 1984, p. 136. Após o congelamento haveria uma descompressão, com controle de custos dos produtos, aonde seriam admitidos alguns aumentos de preços para que o equilíbrio microeconômico fosse atingido.

Um receio do autor (*op. cit.*, p. 150), no que se refere ao anúncio do congelamento, eram os movimentos especulativos que certamente surgiriam e poderiam acabar com a credibilidade e viabilidade política do mesmo. Os agentes econômicos, receosos sobre o futuro incerto, poderiam reajustar seus preços ao máximo possível, tal qual tentativa de se defender do congelamento. Nota-se que Lopes conhecia as fragilidades de suas propostas.

Após várias décadas tentando acabar com a inflação brasileira utilizando-se das teorias tradicionais e ortodoxas, sem sucesso, o choque heterodoxo defendido por Francisco Lopes passou a ter influência no planejamento de um novo pacote econômico. Este pensamento fica explícito na condução das políticas econômicas durante os Planos: Cruzado, Bresser e Verão, onde os congelamentos de preços e salários se tornaram prática comum.

No período referente às tentativas heterodoxas de conter a inflação, o país sentiu os efeitos da hiperinflação. Todavia, o fenômeno hiperinflacionário no Brasil adquiriu feições muito próprias, uma vez que não houve ruptura do sistema monetário. Pelo contrário, a economia brasileira se tornou acostumada à inflação alta, onde algumas pessoas e empresas sobrevivem – e se beneficiam – do desarranjo do sistema de preços (OLIVEIRA, 1996, p. 45).

Vale ressaltar a lição do grande jurista Arnoldo Wald (1996, p. 23):

no Brasil, o direito monetário tem sido objeto de poucos estudos específicos, não obstante sermos um dos países que mais desenvolveram a correção monetária, que já chegou a constituir um *know-how* específico suscetível de exportação, e a sociedade que mais sofreu com planos monetários, tanto ortodoxos como heterodoxos, que arranharam a Constituição, violaram as leis, atingiram a propriedade privada e bloquearam o uso da moeda, pelos seus titulares.

5.3 INDEXAÇÃO E PERDAS MONETÁRIAS

Ao se fazer uma análise da história da indexação, percebe-se que ela surge "depois da Segunda Guerra Mundial e em razão da inflação ascendente, cada vez mais, o convencimento da necessidade de se prevenir as pessoas contra a baixa do poder de compra da moeda" (LEITE; LOBO, 1991, p. 9). Ainda pelos estudos de Leite e Lobo (*op. cit.*, p. 9-10), ressalta-se que

se persistente a pressão inflacionária, o legislador procura também preservar o valor real dos contratos monetários ou financeiros que, já de per si, contém cláusulas que procuram preveni-los contra a diminuição do poder de compra do dinheiro. Em alguns países onde agudo e persistente se mantém o fenômeno inflacionário, a indexação se estendeu amplamente às prestações financeiras feitas no quadro do mercado financeiro e de capitais.

Cabe salientar que

a correção monetária, nos seus vários aspectos, assumiu, no Brasil, nos últimos 30 anos, um aspecto institucional e generalizado e uma sofisticação que talvez nenhum outro país tenha alcançado, fazendo com que o país pudesse conviver, de modo menos doloroso, com a inflação anual de três e até quatro dígitos (WALD, 1996, p. 24).

Pelo demonstrado, o uso tão intenso e sistemático da correção monetária no processo inflacionário não tem similar na história econômica. Temos conhecimento da correção: no sistema fiscal; no imobiliário; nos serviços de utilidade pública; no Mercado de Capitais; no sistema cambial; nos títulos de créditos e, também, a correção dos salários segundo o custo de vida, bem como a correção dos depósitos bancários, via caderneta de poupança.

A experiência brasileira e a história mais recente comprovam que, indubitavelmente e, cada vez mais, o Estado tem exercido plena e até abusivamente o poder monetário que alguns autores já propuseram que fosse considerado como sendo o quarto poder da República. Afirmou-se até que

[...] se Montesquieu estivesse vivo em nossa época, e especialmente vivesse no Brasil, não teria dúvida em reconhecer que em vez de três, quatro seriam os poderes do Estado, incluindo o poder monetário (FONSECA, 1970, p. 319).

A economia brasileira criou uma forma de conviver com as altas taxas de inflação que assolavam a nação por longos períodos sem que fossem afetadas de forma significativa as taxas de crescimento: a correção monetária. Desde 1964, quando já corrigia a dívida pública, a correção monetária se tornou um mecanismo que permitia que o país crescesse e pudesse manter as mínimas condições para os cálculos econômicos. Por meio da correção monetária a inflação se tornou cada vez mais indexada à inflação passada (OLIVEIRA, 1996, p. 26). O grande marco inicial da correção monetária na história jurídica nacional é a Lei n.º 4.357/64, a qual criou a Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN).

Jansen (1983, p. 22) é contundente ao tratar do assunto:

a doutrina da correção monetária é produto do movimento político-militar que depôs o governo constitucional em 1964 [...] e nos foi imposta por um Poder Executivo autoritário, através de uma escalada de atos normativos de sua iniciativa, com a complacência dos enfraquecidos Poderes Judiciário e Legislativo e com o benevolente apoio de empresários e de outros importantes setores das classes dirigentes da sociedade.

Entretanto, quanto ao ordenamento constitucional ora vigente, no que tange à correção monetária, ressalta Barroso (1993, p. 100):

[...] a Constituição de 1988, com efeito, a ela faz diversas referências, diretas ou indiretas [...]. Os exemplos se multiplicam e se estendem até o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, cujo art. 47 faz referência explícita às "Obrigações do Tesouro Nacional", um dos índices utilizados para a correção monetária.

Resta claro que

as sucessivas crises brasileiras implicaram em descaracterizar a moeda, tendo inclusive a mesma deixado de exercer a sua função de unidade de conta. Surgiram, assim, por algum tempo, moedas paralelas, como a UPC, o BTN, a URP e tantas outras, convivendo com a moeda nacional, que acabou sendo praticamente abandonada, com uma dolarização de fato da nossa economia (WALD, 1996, p. 24).

A questão da correção monetária, "de efeito da inflação, passou a ser uma das causas" (BARROSO, 1993, p. 100), avançou pela consolidação da denominada indexação. A moeda nacional foi desvalorizada diversas vezes, enquanto a cadeia de indexadores ORTN/OTN/BTN (e as obrigações monetárias a ela vinculadas) recebeu, em igual período, uma valorização semelhante (em sentido contrário à desvalorização da moeda) (LEITE; LOBO, 1991, p. 20).

Os danos que a correção monetária causou ao sistema econômico brasileiro através dos anos eram tão corrosivos quanto à própria inflação:

a indexação funciona como uma espécie de morfina para um organismo gravemente enfermo. Torna suportáveis os sintomas da doença sem, contudo, combater suas causas. E o que é pior, transforma a indexação em vício arraigado o que, por sua vez, dificulta enormemente a política anti-inflacionária" (OLIVEIRA, 1996, p. 25).

Podemos assim dizer que, diante da inexistência de padrão monetário que permitisse as operações a médio e longo prazo, o direito da crise recorreu à indexadores e moedas alternativas para preencher o vácuo decorrente da inaptidão do Estado a exercer eficientemente o seu poder monetário. Não obstante,

como a valorização dos "indexadores" repercutiu, sempre desigualmente, sobre o conteúdo das normas monetárias individuais (porque seus respectivos índices, campos de incidência e frequência de reajuste nunca foram idênticos), os poderes aquisitivos dos diversos créditos, ao longo desses 26 anos, sofreram alterações sistematicamente desproporcionais (LEITE; LOBO, 1991, p. 20).

Partindo da análise do enfoque do problema tributário pelo Supremo Tribunal norte-americano, Bilac Pinto concluiu que as leis fiscais seriam "materialmente inconstitucionais quando, embora formalmente corretas, implicassem, na realidade, pelos seus efeitos, em distorções de caráter confiscatório ou desapropriatório" (BILAC PINTO, 1940). A Constituição vigente trata de modo específico da tributação excessiva, como forma de inconstitucionalidade material, ao vedar expressamente à União, aos Estados e aos Municípios, no artigo 150, IV: "utilizar tributo com efeito de confisco". Em determinados casos,

nos quais se denega a correção monetária integral ou se afasta a sua aplicação, por norma legal expressa, ou se bloqueia o uso de recursos monetários por um determinado prazo, é preciso verificar se ocorre, de fato, um verdadeiro confisco e, conseqüente, inconstitucionalidade material (WALD, 1976, p. 151).

No que diz respeito à indexação dos salários influírem sobre a evolução do poder de compra, esse acaba sendo um problema muito controvertido. Alguns economistas estavam convencidos que a indexação dos salários era um dos principais fatores da inflação. Outros permaneciam seguros de que ela não poderia ter tal influência, senão em circunstâncias extraordinárias, quando, por exemplo, a alta de salários ultrapassasse o aumento da produtividade. De acordo com Leite e Lobo (1991, p. 10),

a indexação dos salários pode, com efeito, tornar-se inflacionária quando se processa uma adaptação mais ou menos automática dos ganhos à alta do custo de vida. A automaticidade pode suprimir todo interesse da massa salarial em combater a inflação de maneira consequente.

Passamos, no período de inflação crônica, por uma questão complexa e intrincada de indexação. Por trás de todos os diversos índices e critérios residia o lado negro da inflação e da correção monetária:

o processo de transferência de riqueza, sordidamente desvinculado de qualquer produção material, mas apenas de moeda abstrata, existente apenas no universo financeiro (JANSEN, 1983, 176).

Brilhantemente explicado pelo professor Waldruff (2000, p. 201),

o acesso desigual a esses instrumentos de indexação separou a sociedade brasileira em "indexados" e "desindexados". Tais instrumentos tornaram-se uma vigorosa forma de acumulação de renda, através do mercado de capitais [...] e contribuíram em muito, não apenas para manter, mas para aprofundar a escandalosa má distribuição de renda no país.

O Estado deteve o comando da política salarial e a doutrina que o informava não contemplou a ideia de que os salários poderiam alçar-se além do índice da inflação em período dado. "O Brasil dos desindexados sofreu com este tratamento não igualitário por parte do Direito. O crédito decorrente do trabalho, materializado no salário, não foi objeto de critérios análogos, sincrônicos e justos de reajuste" (Idem, *op. cit.*, p. 55).

5.4 DIREITO ADQUIRIDO E SEGURANÇA JURÍDICA

É importante salientar que

as alternativas e indicar as dificuldades do direito monetário e, em particular, da conceituação do direito adquirido à moeda e ao indexador, que, uma vez extintos pela lei, dificilmente podem ser aplicados e usados pelos tribunais (WALD, 1996, p. 46)

Ainda nesta linha, temos Léon Duguit na famosa passagem das *Leçons de Droit Public Général*, afirmando, enfaticamente, que "há mais de meio século ensinava direito e, até então, ainda não sabia o que era direito adquirido" (HORTA, 1991, p. 69).

Para classificar o tema um grande corte é utilizado, sendo que a doutrina simplifica as correntes em duas grandes linhas: a subjetivista, mais antiga, liderada por Gabba; e a objetivista, de Roubier. Pereira (1983, p. 113) assevera que "embora encarando o problema de ângulos diferentes, as teorias subjetivistas e objetivistas não diferem fundamentalmente nos resultados", afirmando que "há, contudo, maior rigor técnico na concepção objetiva" (Idem, *op. cit.*).

Com efeito, Gabba afirmava:

o direito adquirido é a consequência de um fato aquisitivo que se realizou por inteiro, a expectativa de direito resulta de um fato aquisitivo incompleto. A faculdade legal traduz um poder concedido ao indivíduo pela lei, do qual ela não fez ainda nenhum uso. Nesta linha, os direitos consumados e os direitos adquiridos não são alcançados pela lei nova. As expectativas de direito são atingidas sem retroatividade pela lei nova, que passa a discipliná-las desde o momento em que começa a vigorar. Igualmente são reguladas pela lei moderna as faculdades legais (Idem, *op. cit.*, p. 107).

Por outro lado, nas teorias objetivas, no escólio de Paul Roubier, há a

distinção entre o efeito imediato e o efeito retroativo da lei. [...] A situação jurídica, já inteiramente constituída nos termos da lei velha, é alcançada pela lei nova, que cogita precisamente dos seus efeitos. Se os efeitos se prolongam no tempo, e a lei nova os encontra já em parte produzidos sob a lei velha, e em parte a produzir ainda, a regra geral é esta: a lei que governa os efeitos de uma situação jurídica não pode, sem retroatividade, atingir os efeitos já produzidos sob a lei anterior (Idem, *op. cit.*, p. 111).

A partir da definição de Gabba, anteriormente indicada, Vicente Ráo destaca os elementos constitutivos dessa definição:

o direito adquirido é a consequência de um fato e esta palavra tanto designa o acontecimento independente da vontade humana do titular do direito, quanto o ato que desta vontade resulta e a exterioriza, pois um e outro, revestidos dos requisitos legais, são geradores de direitos; [...] para que o direito possa surgir desses fatos ou atos, preciso é que eles se hajam verificado, isto é, que se apresentem perfeitos e acabados, segundo a lei em vigor; necessário é, ainda, que, sempre de acordo com a lei do tempo, o direito nascido se haja, imediatamente, incorporado ao patrimônio de um titular, o que significa não constituírem direitos adquiridos as simples possibilidades, ou faculdades jurídicas abstratas, nem as simples expectativas de direito; [...] e, por fim, a norma superveniente deve respeitar esse direito e os respectivos efeitos que se verificam sob o seu império (RÁO, 1960, p. 331-332).

A menção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada conecta-se com o tema da segurança jurídica.

Segundo lapidar lição de Pontes de Miranda, "as questões de direito intertemporal têm de levar em consideração a existência, validade e a eficácia das regras jurídicas". Tomando-se estes elementos apontados pelo insigne jurista como base de análise da norma constitucional enfocada, tem-se que o ato jurídico perfeito é conceito do plano da existência; a coisa julgada é conceito do plano da validade; e o direito adquirido é conceito do plano da eficácia (ROCHA, 1989, p. 10).

Ainda, na complexa relação entre o direito adquirido e a segurança jurídica, afirma Waldraff (2000, 127-128) que

este assunto trata de uma situação delicada e deve ser confrontado com seu par dialético, a justiça. É importante frisar logo que, ao se invocar a segurança jurídica como valor, pode-se adotar uma posição conservadora, em sentido amplo, já que muitas conquistas hão de ser efetivamente conservadas. A manipulação ideológica, todavia, está muitas vezes presente, e o que de fato se pretende é a preservação de interesses limitados contra a evolução decorrente de conquistas da coletividade.

Já informava Wald (1981, p. 149-150) que

enquanto a Constituição e o legislador não limitarem, adequadamente, o poder monetário, cabe ao Poder Judiciário fazer com que, também neste setor, como nos outros, possam prevalecer a ética, o devido processo legal e a responsabilidade individual pelos atos praticados, nas relações civis e comerciais, sem prejuízo da responsabilidade objetiva, que se justifica em relação às pessoas jurídicas de direito público.

Eis que "somente assim se poderá atender à função precípua do direito que consiste, literalmente, como bem lembrava Calamandrei, em submeter a Economia à Ética" (WALD, 1996, p. 48).

Em tempo, vale ressaltar as várias ações movidas por depositantes em cadernetas de poupança, os quais pleiteavam a diferença entre a correção monetária, baseada no IPC, e a que lhes foi atribuída, calculada de acordo com o BTN Fiscal, durante o período no qual os respectivos valores depositados ficaram à disposição do Banco Central, especialmente, em março de 1990. Os fundamentos dessas ações eram as normas contratuais, alegando os autores a existência de ato jurídico perfeito e de direito adquirido, que teria ocorrido na data de celebração do contrato, ou invocando o fato de, em 15 de março de 1990, já ter fluído o prazo que serviu de base para o cálculo da correção monetária que lhes seria devida (WAMBIER, 2009, p. a-8).

As decisões já proferidas na matéria, quando favoráveis aos agentes financeiros, concluem, na maioria dos casos, pela extinção do processo por ilegitimidade passiva do agente financeiro, em virtude da transferência dos recursos para o Banco Central (Idem, *op. cit.*). Por outro lado, as decisões contrárias às instituições financeiras entendem que: a fundamentação do pedido é de natureza contratual e não há relação jurídica entre o depositante e o Banco Central ou a União Federal; haveria direito adquirido do depositante, seja em virtude da aplicação da lei vigente no momento do contrato, seja em virtude de já ter decorrido o prazo de cálculo da correção monetária quando entrou em vigor a nova legislação; a nova legislação é inconstitucional ou inconstitucional é a interpretação que lhe foi dada pelos agentes financeiros. Também houve os quais entenderam que os agentes financeiros deveriam ser os únicos responsáveis pelas eventuais diferenças de correção, referentes à aplicação dos Planos Bresser e Verão, em virtude de modificação descabida dos índices (Idem, *op. cit.*).

Na visão de Wald (1996, 51-52),

após ter examinado as sentenças e acórdãos proferidos na matéria e as razões invocadas pelos vários interessados, [...] entendemos a consequente ilegitimidade passiva dos agentes financeiros, ensejando a carência da ação dos autores e a extinção do processo sem julgamento de mérito; a eventual alternativa da denúncia obrigatória da lide, ao Banco Central, com a remessa do processo para a Justiça Federal; e, finalmente, no mérito a improcedência das ações intentadas em virtude de inexistência de direito dos depositantes contra os agentes financeiros.

E prossegue o supracitado autor (op. cit., p. 99-100)

a eventual diferença de correção monetária, baseada no IPC, correspondente ao período posterior a 15/03/1990 deve ser exigida de quem dispunha dos recursos, na data da exigibilidade da correção; [...] a obediência à lei, que inclusive não teve a sua inconstitucionalidade declarada pelo Supremo Tribunal Federal (que, ao contrário, negou a medida liminar), não pode ser considerada ato culposo do banco pois, além de existir presunção de constitucionalidade da lei e dos atos administrativos, não é permitido, nem praticamente possível, ao agente financeiro, descumprir a lei e a regulamentação do Banco Central; inexistente qualquer direito adquirido do depositante contra o agente financeiro em relação à remuneração que lhe é devida pelo período posterior a 15/03/1990.

Autores que costumam ser citados como defensores intransigentes dos direitos adquiridos, inclusive em matéria monetária, como Colin e Capitant (1950, p. 106), reconhecem, por sua vez,

que as cláusulas contratuais, que estabelecem os efeitos de determinadas situações jurídicas decorrentes da lei, podem ser afetadas pela nova norma, especialmente quando tiver caráter imperativo, [...] não há sobrevida da autonomia da vontade contra leis de ordem pública ou de direito público.

Percebe-se que doutrina no país e no exterior reconhece a vigência imediata das normas monetárias e a sua incidência sobre os contratos em curso, considerando que

não cabendo aos particulares definir, nas cláusulas contratuais, a moeda e o seu poder aquisitivo, e não sendo, conseqüentemente, o regime monetário matéria contratual, não há direito adquirido do credor à manutenção, no tempo, nem da mesma moeda de pagamento, nem da mesma moeda de conta, especialmente se for promulgada lei nova extinguindo e/ou modificando-as, como ocorreu no caso do Plano Verão (WALD, 1991, p. 19).

O ponto que aparenta ser fundamental é a oposição segurança jurídica e normas de interesse geral, no que tange ao caso da inexistência de direito adquirido tendo em vista normas de ordem pública (as quais teriam aplicação imediata). A respeito do tema, há a contraposição desse argumento levantado por Barros Leães (1996, p. 135), ao examinar a controvérsia das "tablitas" e do binômio direito adquirido/ato jurídico perfeito:

comungamos da posição sustentada por José Afonso da SILVA (1996, p. 380) [...] como expressa o iminente jurista: "cumpre fazer uma observação final a respeito da relação entre direito adquirido e direito público. Não é rara a afirmação de que não há direito adquirido em face da lei de ordem pública ou de direito público. A generalização não é correta nesses termos. O que se diz com boa razão é que não corre direito adquirido contra o interesse coletivo, porque aquele é manifestação de interesse particular que não pode prevalecer sobre interesse geral".

No tocante à questão dos salários, diz o professor Waldraff (2000, p. 145) que

a afirmação de que as normas de política salarial, que garantem a mera reposição do poder aquisitivo do salário corroído pela inflação, não são de interesse público, em relação a normas de ordem econômica e financeira, é, *data venia*, não outra coisa que desumanidade.

E prossegue nessa lógica ao esclarecer que

o argumento segundo o qual os instrumentos legais que afastaram os reajustes que causaram as diferenças salariais dos Planos Econômicos seriam normas de ordem pública, e como tais imunes à invocação do direito adquirido, não pode ser aceito. As normas e interpretações protetivas ao trabalhador também são de ordem pública e o interesse protegido é socialmente mais relevante (WALDRAFF, *op. cit.*, p. 202).

A figura da segurança jurídica não se autonomiza em relação à da justiça ou da equidade para a adoção da solução jurídica. São na verdade valores complementares, que se integram em uma tensão dialética, na qual ao final a segurança jurídica é apenas mais um ingrediente para a configuração de uma solução justa. A garantia dos chamados direitos adquiridos não deve significar um prêmio para a especulação que, muitas vezes, assume riscos e posteriormente não quer aceitar os resultados deles decorrentes. Há de se fazer a distinção entre os direitos que já foram efetivamente integrados no patrimônio do titular e as simples expectativas, que são mutáveis e sujeitas às novas normas legislativas.

5.5 *FACTUM PRINCIPIS*, A TEORIA DA IMPREVISÃO E A CLÁUSULA *REBUS SIC STANTIBUS*

Outras teses levantadas a respeito dos Planos Econômicos (a partir da metade dos anos de 1980) foram a ocorrência do fato do príncipe, o *Factum Principis*, e a invocação da Teoria da Imprevisão e da Cláusula *Rebus Sic Stantibus*. Quanto ao primeiro caso, na definição de Meirelles (2001, p. 216-217) é a "determinação estatal geral, imprevista e imprevisível, positiva ou negativa, que onera substancialmente a execução do contrato administrativo". Segundo uma parcela da doutrina, não haveria culpa ou dolo do depositário inicial – as instituições financeiras – e teria ocorrido o supracitado fato do príncipe.

A maioria, senão a quase totalidade, das ações propostas se fundamentou na responsabilidade civil ou no enriquecimento ilícito. Na visão de Wald (1996, p. 89)

não houve, no caso, qualquer enriquecimento ilícito ou sem causa dos agentes financeiros, pois, como provado, a posse dos recursos foi transferida ao Banco Central. Não houve, também, nem culpa nem dolo dos mesmos, pois obedeceram a um ato do príncipe ao qual não tinham condições, nem legitimidade, para resistir, em virtude dos mecanismos de pressão que o Banco Central tem sobre o sistema financeiro, presumindo-se, outrossim, a constitucionalidade dos atos do Poder Público.

Mesmo que se entendesse que, na responsabilidade contratual, a culpa poderia ser presumida,

é evidente que se trata de presunção *juris tantum*, suscetível de ser afastada pela prova contrária, apresentada pelas partes, e que, no caso, consiste no ato do príncipe, que equivale à força maior, pelo qual o Estado se apropriou dos recursos depositados, transferindo-os para o Banco Central (Idem, *op. cit.*).

Evidentemente obedecer às normas legais vigentes no país não pode ser considerado como ato culposos.

Cabe lembrar que o depositário não responde pelo caso fortuito nem pela força maior, mas que, para que valha como escusa, deve prová-los, o que fez, nos processos em curso, ao evidenciar o ato de Governo, que transferiu, para terceiros, os recursos depositados, o que constituiu fato notório e público que até dispensa prova (art. 334, I do CPC) (Idem, *op. cit.*, p. 89-90).

Há outra parte da doutrina que sustentava que a tentativa de configuração do *Factum Principis* era uma manobra estritamente processual, transferindo à pessoa jurídica de direito público interno (no caso a União Federal) toda a responsabilidade dos débitos dela decorrentes, oriunda da ação legislativa do Estado. A via processual adequada para tal medida era a denunciação da lide (WALDRAFF, 2000, p. 146-147), por se configurar a hipótese do art. 70, inc. III, do CPC¹².

Na questão das diferenças salariais, o agente legislativo estatal tem competência para fixar regras de reajuste salarial. Trata-se de opção política a definição dos percentuais e critérios de reajustes, via Política Salarial. Tal opção, claro, submete-se a garantias e obstáculos de ordem jurídica. Waldraff (*op. cit.*, p. 202-203) afirma que

¹² "Art. 70. A denunciação da lide é obrigatória: III – àquele que estiver obrigado, pela lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo do que perder a demanda".

a tese de que os Planos Econômicos se constituíam em *factum principis* não é agasalhada, já que não é obrigação do Estado suprir meios econômico-financeiros aos empregadores para promover o pagamento de reajustes salariais a seus empregados. Se os atos legislativos que previram os Planos Econômicos foram incorretos ou desastrosos, do ponto de vista econômico, a solução há de ser, neste caso, estritamente política, pelo esgrimir legítimo de argumentos na democracia. Além disso, é certo que, em caráter genérico, os empregadores dispuseram de meios de proteção de seu capital, pelas formas de indexação diária, em oposição aos empregados, que, não tendo acesso a tais formas, ao menos de indexação diária, tiveram perdas salariais no momento da edição dos Planos Econômicos.

Quanto à tese da incidência da Teoria da Imprevisão sobre a matéria (Planos Econômicos), atenta COSTA (1991, p. 45) "que a noção de contrato está indissoluvelmente ligada à de comutatividade ou equilíbrio entre as prestações". A cláusula *rebus sic standibus*, renovada no direito moderno sob o nome de "teoria da imprevisão", assume, portanto, a função de

conceito amortecedor que limita a autonomia da vontade no interesse da comutatividade dos contratos, com o fim de assegurar a equivalência das prestações das partes, quando, por motivo imprevisto e inevitável, uma delas se tornou excessivamente onerosa (RODRIGUES, 1972, p. 24).

No dizer de Rodrigues (*op. cit.*) seria "o instrumento que torna o contrato mais justo e mais humano". Para Larenz, (1956, p. 224)

a base objetiva do negócio é o conjunto de circunstâncias e o estado geral das coisas, cuja existência ou subsistência são objetivamente necessários para que o contrato, segundo o significado das intenções de ambos os contratantes, possa subsistir como regulação dotada de sentido.

A cláusula *rebus sic standibus* tem como característica essencial o fim ou objetivo perseguido pelas partes no contrato. O fato de haver sido frustrado o fim principal do contrato, no momento da conclusão do ajuste justifica o não cumprimento contratual por haver desaparecido

posteriormente à data da conclusão do ajuste, e independentemente da vontade das partes, as circunstâncias tidas como necessárias à sua consecução e que haviam sido pressupostas no momento da conclusão do ajuste (TEPEDINO, 1988, p. 73).

A questão que se coloca no caso é saber se, na própria inflação, seria motivo para a quebra do equilíbrio na equação econômico-financeira, devendo-se questionar,

ainda, se um posterior congelamento serviria de argumento para a alteração dos contratos, sob o fundamento da Teoria da Imprevisão.

No contrato de trabalho, o mesmo fundamento da questão do *factum principis* é reiterado:

o argumento da imprevidência (e seus possíveis efeitos no contrato de emprego, em detrimento dos trabalhadores) ou intervenção indevida de terceiro (no caso o Estado) não é correto, porque não houve prejuízo generalizado aos empregadores – já que estes dispunham de forma de proteção do capital pela indexação, via que não estava aberta aos empregados (Waldruff, 2000, p. 148-149).

Lopes (1960, p. 11) menciona para a caracterização da imprevisão a necessidade de existência de "acontecimentos extraordinários, escapando a qualquer previsão, atributos inconfiguráveis na espécie pelo que se viu", e Wald (1996, p. 313) complementa:

a ausência de inflação há longo tempo, não é comum, ou ordinária, sendo, pois, o aumento de custo de vida e a depreciação monetária fatos essencial e indiscutivelmente previsíveis. Estando prevista convencionalmente a inflação é mais do que previsível, pois expressamente mencionada a previsão no contrato.

No mesmo sentido é a lição de GOMES (1980, p. 148) que a respeito esclarece:

essa teoria da imprevisão, evidentemente circunstancial, nucleou a reação à reflexibilidade do princípio da força obrigatória dos contratos e desastrosamente passou a servir de fundamento doutrinário à revisão dos contratos quando se manifestasse o desequilíbrio contratual, independentemente da ocorrência de acontecimentos extraordinários e eliminada a condição de impossibilidade. No desdobrar dessa tendência pretendeu-se aplicá-la às situações de desequilíbrio resultantes da depreciação monetária. No entanto, o campo de sua aplicação restringe-se a certos contratos [...] a teoria encara o problema do ângulo muito estreito da execução de uma prestação *in natura* que se tornava ruínosa para o devedor. Estendê-la a todas as situações de superveniente desequilíbrio contratual significa a sua negação, visto que a ideia da imprevisão, sob que descansa, afasta a possibilidade da revisão do contrato toda vez que o desequilíbrio seja previsível, ou não resulte de acontecimento extraordinário.

Torna-se difícil, num país, ao qual nunca faltou uma inflação alta e contínua nas últimas décadas, dizê-la imprevista ou imprevisível, o que se deve distinguir do fato de alguém, mesmo nessas circunstâncias, ser induzido à crença de que ela

(inflação) não exista ou não existirá. Neste caso, ter-se-ia, ao invés de imprevisão, riscos de otimismo assumido pela parte que aderiu ao contrato.

5.6 POSICIONAMENTO DO STF

As questões monetárias vinculadas aos chamados Planos Econômicos, situados entre o final dos anos de 1980 ao início dos anos de 1990, têm constituído um dos grandes problemas do Poder Judiciário nos últimos tempos, congestionando os tribunais com milhares de processos individuais e coletivos, nos quais os magistrados devem enfrentar as teses dos economistas e até o modo de cálculo dos índices construídos pelos especialistas em estatística. Trata-se de matéria na qual a dificuldade maior consiste em encontrar o justo equilíbrio, não só entre os interesses sociais e individuais, mas também na adequada aplicação da lei para proteger de modo equitativo os direitos dos credores e dos devedores, considerando tanto a eficiência das medidas deflacionárias tomadas, quanto a imprevisibilidade dos seus efeitos a curto, médio e longo prazo.

Em estudo desenvolvido durante o mestrado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, a então mestranda em Filosofia e Teoria Geral do Direito, Camila Durant-Ferreira, selecionou e analisou diversas decisões do STF sobre os planos heterodoxos de estabilização monetária e sobre o plano Real¹³. Foram selecionadas 28 decisões relevantes, do ponto de vista qualitativo (11 relativas ao Plano Real e 17 compreendidas pelos planos heterodoxos), que envolveram a discussão de medidas formuladas por reformas monetárias em 20 casos (7 correspondentes ao Plano Real, e 13 relativos aos demais planos heterodoxos)¹⁴.

A partir da análise dos argumentos jurídicos formulados pela corte constitucional, foi possível identificar como orientação jurisprudencial do STF, em relação à disciplina jurídica da moeda o que se segue:

¹³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=108163>>. Acesso em 24/07/12.

¹⁴ Idem.

(a) À lei monetária não se aplica como limite a regra constitucional da intangibilidade de ato jurídico perfeito, da coisa julgada e do direito adquirido. A razão para sua incidência sobre as obrigações jurídicas, constituídas anteriormente ao seu advento, é devido à sua natureza especial, que altera regime de instituto jurídico (a moeda). Portanto, os planos econômicos podem disciplinar os efeitos jurídicos gerados por contratos privados, perfeitamente celebrados, anteriormente ao seu advento (DURAN-FERREIRA, 2008, p. 59).

Ainda:

(b) A disciplina jurídica da ordem monetária compreende: (i) a alteração da unidade monetária, (ii) a fixação de critérios para conversão de obrigações jurídicas, da moeda antiga para a nova; (iii) a definição de novos índices de correção monetária para contratos (moeda enquanto padrão de valor); e, (iv) a definição de fator de deflação para contratos pré-fixados (moeda enquanto padrão de valor) (Idem, *op. cit.*, p. 59).

No que tange ao critério para correção monetária das contas de poupança, afirmou Duran-Ferreira (Idem, *op. cit.*, p. 59-60):

apesar de, em recorrentes decisões, julgar no sentido exposto pelos itens (a) e (b), acima, o STF construiu outro entendimento em relação a um contrato específico: os contratos de poupança. Segundo a corte constitucional, lei monetária pode alterar critério de atualização para contas de poupança, desde que observe o período aquisitivo da remuneração pactuada (trinta dias). Entretanto, nenhum argumento jurídico foi construído para diferenciar esse contrato dos demais contratos privados excepcionados da regra da intangibilidade do ato jurídico perfeito, inclusive para contratos de mesma natureza.

Ou seja, o que se discute aqui seria a quebra da garantia constitucional do ato jurídico perfeito ou o possível enriquecimento ilícito, sem causa do credor (depositante) que teria o seu crédito valorizado em decorrência do resultado de outras medidas econômicas promovidas pelo Poder Público com o objetivo de acabar com a inflação.

Em tendência contrária à autora supracitada, Wald (1996, p. 117) informa que embora houvesse decisões anteriores, sobre a matéria, ao se fazer o

levantamento dos principais acórdãos do Supremo Tribunal Federal que, na década de 1980/1990, e especialmente a partir de 1985, decidiram no sentido da inexistência de direito adquirido a um determinado padrão monetário, abrangendo tanto a moeda de pagamento (mil réis, cruzeiros, cruzado antigo e novo) como a moeda de conta (salário mínimo, ORTN, UPC, etc.)

E continua (Idem, *op. cit.*, p. 120-121):

[...] as afirmações mais importantes e verdadeiramente pioneiras feitas nos mencionados acórdãos, podemos dizer que, neles, o Supremo Tribunal Federal afirmou: a existência de leis monetárias; que abrangem a moeda de pagamento e a moeda de conta ou indexador; que se aplicam de imediato; por integrarem o direito público; e não serem suscetíveis de regulamentação que se possa opor à lei nova; por inexistir direito adquirido ao padrão monetário de pagamento ou de conta (indexador), pois reflete vontade e poder do Estado, que define a moeda e o seu regime em todos os seus efeitos.

Conclui-se, nessa toada, que

a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconheceu o efeito imediato da lei monetária em todos os casos nos quais tenha ocorrido a extinção de um indexador em virtude de norma de direito público imperativa, equiparando à extinção propriamente dita a modificação da estrutura do cálculo do indexador que o tornou inadequado para manter a sua função (*Idem, op. cit.*, p. 130-131).

Desta feita Wald (*op. cit.*, p. 131) assevera que

na maioria dos casos excepcionais em que foi admitida a sobrevida da lei anterior para que fosse respeitado um direito adquirido, as normas aplicadas não eram de direito público, em geral, nem de direito monetário de modo específico. Ou então, eventualmente, eram permissivas e admitiam a prevalência da vontade dos particulares, referindo-se a relações jurídicas que não afetavam a totalidade de um sistema, mas tão-somente o locador e o locatário.

No tocante à questão dos salários, a jurisprudência trabalhista estava se encaminhando no sentido de admitir a tese do direito adquirido no caso dos Planos Econômicos (ROCHA, 1993, p. 935). Tal situação restou confirmada com a edição dos Enunciados 315, 316 e 317, os quais tratavam das diferenças salariais, respectivamente: do IPC de março de 1990; gatilho de julho de 1987 e a URP de 1989. Seus teores eram o seguinte:

ENUNCIADO N. 315: A partir da vigência da Medida Provisória n.º 154-90, convertida na Lei n.º 8.030-90, não se aplica o IPC de março de 1990, de 84,32% (oitenta e quatro vírgula trinta e dois por cento), para a correção dos salários, porque o direito ainda não se havia incorporado ao patrimônio jurídico dos trabalhadores, inexistindo ofensa ao inciso XXXVI do Art. 5.º da Constituição da República (RA 07/93 – DJU de 22.9.1993)¹⁵.

O supracitado enunciado não reconhecia o direito adquirido relativo ao Plano Collor I. Todavia, os outros dois consideravam aos Planos Bresser e Verão:

¹⁵ TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. Enunciados 315 a 317. Disponível em <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/enunciado_tst/tst_0301a0330.htm>.

ENUNCIADO N. 316: É devido o reajuste salarial decorrente da incidência do IPC de junho de 1987, correspondente a 26,06% (vinte e seis vírgula zero seis por cento), porque este direito já se havia incorporado ao patrimônio jurídico dos trabalhadores quando do advento do Decreto-Lei n.º 2.335-87 (RA 08/93 – DJU de 22.9.1993)¹⁶.

ENUNCIADO N. 317: A correção salarial da URP de fevereiro de 1989, de 26,05% (vinte e seis vírgula zero cinco por cento), já constituía direito adquirido do trabalhador, quando do advento da Medida Provisória n.º 32-89, convertida na Lei n.º 7.730-89, sendo devido o reajuste respectivo (RA 09/93 – DJU de 22.9.1993)¹⁷.

Com efeito, a reação do STF à edição dos enunciados favoráveis às diferenças salariais, com base no direito adquirido, foi o de admitir amplamente o cabimento de recursos extraordinários. De acordo com Martins Filho (1995, p. 1431):

o recurso extraordinário para o STF constitui a mais estreita via recursal de todo o sistema judiciário trabalhista. A rigor, nem faz parte da jurisdição trabalhista. [...]. Foram admitidos 1.298 recursos extraordinários em 1993 e 2.233 em 1994, até o mês de setembro, o que demonstra um crescimento notável, devido especialmente à postura mantida pelo TST quanto a alguns planos econômicos.

As decisões proliferadas no STF foram de que seria incabível a tese do direito adquirido nos casos de diferenças salariais nos Planos Econômicos. A consequência foi a de

tendo em vista os pronunciamentos do STF no sentido da inexistência de direito adquirido aos resíduos inflacionários de junho/87, abril e maio de 1988 e fevereiro de 1989, o TST, por seu Órgão Especial, decidiu, unanimemente, cancelar os Enunciados 316, 317 e 323, de sua Súmula (Idem, *op. cit.*, p. 1419).

Com base nestes precedentes, consolidou-se jurisprudência no TST no sentido de conceder ações rescisórias contra as condenações antigas, onde se havia dado ganho de causa aos trabalhadores, sendo cabível a rescisão do julgado (COELHO, 1997, p. 17-18).

Atualmente, duas ações de descumprimento fundamental (ADPF) são especialmente relevantes para a definição dos contornos jurídicos do exercício político de poder monetário, e estão aguardando o julgamento final pelo STF: a

¹⁶ Idem.

¹⁷ TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. Enunciados 315 a 317. Disponível em <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/enunciado_tst/tst_0301a0330.htm>.

ADPF 77¹⁸ e a ADPF 165¹⁹. A importância desses dois processos é o de reunirem questões jurídicas discutidas em diversas instâncias do Poder Judiciário – há muito tempo – sobre os Planos Econômicos heterodoxos de estabilização monetária e o Plano Real. A ADPF 77 discute a constitucionalidade da metodologia do Plano Real para o cálculo dos índices de correção monetária no mês de emissão da nova moeda. Nas palavras do (já aposentado) Ministro Sepúlveda Pertence, "da decisão pode resultar o surgimento – dos armários até aqui tranquilos do Plano Real – de um novo 'esqueleto' de dimensões imprevisíveis" (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADPF 77, p. 3).

Quanto ao julgamento da ADPF 165, o desafio será enorme, uma vez que discute, especificamente, a constitucionalidade dos planos heterodoxos e a aplicação das correções monetárias para os saldos das contas poupanças. A Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF) ajuizou pleiteando, em caráter liminar, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, a suspensão de qualquer decisão judicial que tenha por objeto a reposição de alegadas perdas decorrentes dos Planos Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e Collor II, editados no período de 1986 a 1991, até que STF unifique a jurisprudência a eles concernente (Idem, ADPF 165, p. 1-3). A petição assinada por "gigantes" como: Arnaldo Wald, Marcio Thomaz Bastos e Sérgio Bermudes propõe, em caráter alternativo, que, caso o STF tenha entendimento diferente, que receba o processo como Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e reconheça a constitucionalidade de toda a legislação concernente aos mencionados Planos (Idem, ADPF 165, p. 96).

Por entender que não estão presentes o *fumus boni iuris* (a fumaça do bom direito) e o *periculum in mora* (perigo da demora), o ministro Ricardo Lewandowski, do Supremo Tribunal Federal (STF), negou liminar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 165. Decidiu:

Em uma primeira análise dos autos, entendo que os requisitos que ensejam a concessão da medida liminar não se encontram presentes. [...]. Em rápida pesquisa que realizei, pude perceber que o Superior Tribunal de Justiça (STJ), os Tribunais de Justiça (TJs), os Tribunais Regionais Federais (TRFs) e, mesmo os magistrados de primeira instância da Justiça Federal e Estadual,

¹⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 77. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=77&classe=ADPF&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>.

¹⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 165. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2665693>>.

têm decidido com base em jurisprudência já consolidada. Isso, por si só, já demonstra a ausência do *fumus boni iuris*, requisito necessário para que fossem suspensos os muitos processos judiciais em que são discutidos os planos econômicos sob análise. Entendo ser conveniente evitar que um câmbio abrupto de rumos acarrete prejuízos aos jurisdicionados que pautaram suas ações pelo entendimento jurisprudencial até agora dominante (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL) ²⁰.

Cabe ressaltar, por fim, que

toda reforma monetária pressupõe violência jurídica, desta forma, o papel do Judiciário, no exercício do controle dos atos dos Poderes Executivo e Legislativo, é extremamente relevante para pensar a relação entre direito e moeda (DURAN-FERREIRA, 2010, p. 8).

Os nossos economistas já deviam ter aprendido que "a função precípua do direito é submeter a economia à ética e todos nós sabemos que qualquer revolução monetária deve ser uma reforma de mentalidade" (WALD, 1996, p. 326). Ou seja, a aceitação de uma nova escala de valores, dentro da qual a regra jurídica há de prevalecer, não se repetindo as ilegalidades cometidas no passado, que se configuram, nos dias de hoje, como inaceitáveis.

²⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão 12.03.09 – liminar indeferida. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2665693>>.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho é uma tentativa de analisar a experiência do Brasil no campo do planejamento. Cada capítulo versa sobre um dos planos realizados no país, procurando sintetizar seus objetivos, sua forma de implementação e execução, avaliando seus resultados. O planejamento nada mais é do que um modelo teórico para a ação. Possui como proposta organizar racionalmente o sistema econômico a partir de certas hipóteses sobre a realidade. Por certo, cada experiência de planejamento se afasta de sua formulação teórica e o interessante na análise dos planos é, justamente, separar a história do modelo e verificar por que os fatos ocorreram de maneira diferente da prevista.

Do segundo ao quarto capítulo, desde o Plano de Metas até culminar no Plano Real, são analisados os planos de âmbito nacional. Em todos eles tenta-se verificar, não só a coerência interna dos objetivos dos planos, os interesses a que procuravam servir, as falhas no diagnóstico da situação do país, bem como as formas previstas de execução e os instrumentos político-jurídicos escolhidos para atuar sobre a economia.

O surgimento de novas concepções teóricas para justificar a inflação existente, viabilizou a formulação de outras teorias, dentre elas a da Teoria da Inflação Inercial, a qual possui como premissa uma "memória inflacionária", decorrente da reprodução do processo inflacionário passado, servindo de base aos planos econômicos que foram utilizados na metade dos anos de 1980 e início dos anos de 1990 – em especial, Planos: Cruzado, Bresser, Verão e Collor I e II.

Eis que, a partir de 1986, quando se iniciaram sucessivas reformas monetárias destinadas a debelar a inflação, observa-se o entorno da correção monetária e a deveras complexa questão da desindexação, verificando-se toda a insegurança jurídica do período, ensejando milhares de pleitos, sobrecarregando ainda mais o já abarrotado Judiciário brasileiro. Questões como: perdas salariais, expurgos inflacionários, direito adquirido, entre outros, vieram à tona.

Ao estudar os pacotes econômicos, desse momento histórico, podemos analisar de forma crítica seus pressupostos, suas especificidades e sua importância para a elaboração de um plano que unificasse propostas ortodoxas e heterodoxas, de modo a conseguir a consequente estabilidade econômica: o Plano Real.

Vale ressaltar, em particular, o Plano Brasil Novo (Planos "Collor I e II"), o qual foi diferente dos demais devido às medidas utilizadas, especialmente no tocante às poupanças, que constituíram verdadeiras peças antológicas jurídicas, que se situam na área tangente entre o direito monetário e o direito bancário. Não obstante, tais ações foram mal recebidas pela população que já estava descrente com o Governo, muito por causa das edições anteriores; somado a isso, o conturbado relacionamento do Presidente no quadro político da época.

No momento em que festejamos os resultados obtidos com o Plano Real, tendo o país alcançado uma relativa estabilidade monetária, permaneceram, entretanto, milhares de processos decorrentes dos referidos planos de estabilização, razão pela qual pareceu oportuno o presente TCC, constituindo uma apresentação pluridisciplinar de problemas que devem contar, sempre, com a devida colaboração entre economistas e juristas.

É imperativo que ambos – economistas e juristas – estejam conscientes de que, no Estado de Direito, a soberania monetária não pode ser uma ditadura, mas ao contrário, impõe-se que seja limitada por uma ética monetária, cabendo, dessa forma, ao Direito a função de submeter a economia aos princípios morais, sem os quais nenhuma civilização pode subsistir e progredir.

De qualquer forma, o histórico dos Planos de Estabilização Econômica não caracteriza a crônica de uma derrota. A consequência ou conclusão do trabalho será positiva se formos capazes de aprender com toda a ordem de equívocos e acertos perpetrados, com vistas ao aperfeiçoamento das instituições judiciárias predicadas pelo espírito democrático.

REFERÊNCIAS

ALVES, Denysard; SAYAD, João. O Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968 – 1970). In MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. 5.ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

ÁRIDA, Pérsio; RESENDE, André Lara. **Inflação Zero**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BAER, Werner. **A Economia Brasileira**. São Paulo: Nobel, 1996.

BAPTISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: A Visão Neoliberal dos Problemas Latino-Americanos. São Paulo: **Caderno Dívida Externa**, n. 6, 1994.

BARROS LEÃES, Luiz Gastão Paes. Direito Adquirido em Matéria de Indexação Legal: Interpretação do art. 38 da Lei n. 8.880 de 1994. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 85, n. 723, jan. 1996.

BARROSO, Luís Roberto. A Crise Econômica e o Direito Constitucional. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, vol. 89, n. 323, jul./set.1993.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; ALMEIDA, Júlio César Gomes de. **Depois da Queda: A Economia Brasileira da Crise da Dívida aos Impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BIDERMAN, C.; COZAC, L. F. L.; REGO, J. M. **Conversas com Economistas Brasileiros**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BIELSCHOWSKI, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o Ciclo Ideológico do Desenvolvimento**. 5.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BILAC PINTO, Olavo. Finanças e Direito. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, vol. 82, abr./jun., 1940.

BONELLI, RÉGIS e MALAN, Pedro. Os Limites do Possível. **Pesquisa e Política Econômica**, vol. 6, n. 2, ago.1976.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Contra a Corrente no Ministério da Fazenda. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 7, n.19, jun.1992.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e a Reforma do Estado no Brasil: Para Uma Nova Interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Economia Brasileira: Uma Introdução Crítica**. 3.ed. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. O Plano Verão e a Crise Estrutural da Economia Brasileira. **Revista de Economia Política**, vol. 9, n. 4, out./dez.1989.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A Lanterna na Popa: Memórias**. 4.ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Xadrez Internacional e Social-Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

CARNEIRO, Dionísio Dias. Crise e Esperança: 1974 – 1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana – 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

CARVALHEIRO, Nelson. Os Planos Bresser (1987) e Verão (1989). In: KON, Anita (org.). **Planejamento no Brasil II**. 2.ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

CASTRO, Antônio Barros e SOUZA, Francisco Eduardo Pires. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. 3.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

CASTRO, L. B. Esperança, Frustração e Aprendizado: A História da Nova República. In: GIAMBIAGI, F.; CASTRO, L. B.; VILELA, A.; HERMANN, J. **Economia Brasileira e Contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

COELHO, Rogério Viola. A Dimensão Política das Rescisórias no Judiciário Trabalhista. **Síntese Trabalhista**, Porto Alegre, n. 94, abr.1997.

COLIN, Ambroise; CAPITANT, Henri. **Précis de Droit Civil**. 2.ed. Paris: Dalloz, 1950.

COSTA, Judith Hofmeister Martins. A Teoria da Imprevisão e a Incidência dos Planos Econômicos Governamentais na Relação Contratual. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 80, n. 670, ago. 1991.

DURAN-FERREIRA, Camila Villard. **Direito e Moeda: O Controle dos Planos de Estabilização Monetária pelo Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DURAN-FERREIRA, Camila Villard. **O Controle dos Planos de Estabilização Monetária pelo Supremo Tribunal Federal: Um Estudo Empírico**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

FILGUEIRAS, Luiz Antônio Mattos. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

FONSECA, Herculano Borges. **As Instituições Financeiras do Brasil: Instituições Financeiras e Direito Monetário**. Rio de Janeiro: Crown, 1970.

FURTADO, Celso. **A Fantasia Desfeita**. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

FURTADO, Milton Braga. **Síntese da Economia Brasileira**. 3.ed. São Paulo: Livros Técnicos e Científicos, 1983.

GOMES, Orlando. **Transformações Gerais do Direito das Obrigações**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval; TONÉTO JÚNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GREMAUD, Amaury Patrick e PIRES, Júlio Manuel. II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975 – 1979). In: KON, Anita (org.). **Planejamento no Brasil II**. 2.ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

HORN, Carlos Henrique. **Política Salarial Brasileira: Pós-1986**. Porto Alegre: Síntese, 1993/1994.

HORTA, Raul Machado. Constituição e Direito Adquirido. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 28, n. 112, out./dez.1991.

IANNI, Octávio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930 – 1970)**. 6.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

JANSEN, Letácio. **A Face Legal do Dinheiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

JANSEN, Letácio. **Crítica da Doutrina da Correção Monetária**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

JANSEN, Letácio. Uma Pequena História da Desindexação no Brasil. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v.91, n. 330, abr./jun. 1983.

JULIO, Alpheu. Crise Nacional, Inflação e Direito. **Revista Jurídica**, PUCCAMP, Campinas, v. 10, 1994.

KON, Anita. O Plano Cruzado. In: KON, Anita (org.). **Planejamento no Brasil II**. 2.ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

KON, Anita. **Planejamento no Brasil II**. 2.ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

KON, Anita. Quatro Décadas de Planejamento Econômico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, vol. 34, n.3, maio/jun. 1994.

KREBS, Hélio Ricardo Diniz. Direito Bancário no Brasil. In: PERES, Luciano Dutra; SAUCHUCK, Valdemar (org.). **Coletânea de Direito Bancário**. Florianópolis: Conceito, 2009.

KREBS, Hélio Ricardo Diniz. Plano Collor I: da correta aplicação do índice apurado no mês de abril de 1990. In: WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; SANTOS, Evaristo Aragão (orgs.). **Anuário de Produção Intelectual 2009**. Curitiba: Wambier e Arruda Alvim Wambier, 2009.

LACERDA, Antônio Corrêa de. Plano Real: Entre a Estabilização Duradoura e a Vulnerabilidade Externa. In: KON, Anita (org.). **Planejamento no Brasil II**. 2.ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas(1956-1961). In: MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. 5.ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A Retomada do Crescimento e as Distorções do "Milagre": 1967-1973. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana – 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

LARENZ, Karl. Base del Negocio Juridico y Cumplimento de Los Contratos. **Revista de Derecho Privado**, Madrid, 1956.

LEITE, Júlio César do Prado; LOBO, Eugênio Roberto Haddock. **Os Planos Econômicos e suas Repercussões no Direito do Trabalho (Plano Bresser, Verão, Collor I e Collor II)**. Brasília: Consulex, 1991.

LESSA, Carlos. **Quinze Anos de Política Econômica**. 4.ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LONGO, Carlos Alberto. **Políticas de Estabilização e Reforma Estrutural no Brasil**. São Paulo: Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung, Série Pesquisas, n. 2, 1993.

LOPES, Francisco Lafaiete. **Choque Heterodoxo: Combate à Inflação e Reforma Monetária**. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

LOPES, Francisco Lafaiete. Inflação Inercial, Hiperinflação e Desinflação: Notas e Conjecturas. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, vol. 5, n. 02, abr./jun. 1984.

LOPES, Francisco Lafaiete. **O Desafio da Hiperinflação: Em Busca da Moeda Real**. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

LOPES, João do Carmo; ROSSETTI, José Paschoal. **Economia Monetária**. São Paulo: Atlas, 1993.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Curso de Direito Civil**. 3.ed. vol. III. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1960.

MACARINI, José Pedro. **A Política Econômica do Governo Sarney: os Planos Cruzado (1986) e Bresser (1987)**. Campinas: IE/UNICAMP (Texto para Discussão n.157), mar. 2009.

MACEDO, Roberto Brás Mattos. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In: MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

MACEDO, Roberto Brás Mattos. **Política Salarial e Inflação: A Experiência Brasileira Recente**. São Paulo: IPE/USP, 1981.

MARTINS FILHO, Ivens Gandra da Silva. **Recurso Extraordinário no Processo do Trabalho**. São Paulo: Revista LTr, v. 59, n. 12, dez.1995.

MARTONE, Celso Luiz. Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966). In: MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. 5.ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 14.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MODIANO, Eduardo. A Ópera dos Três Cruzados: 1985 – 1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

MONTEIRO, Carlos Alberto Cáceres. As Ideias (Heterodoxas) de Bresser. **Revista Visão**, São Paulo, 26.ed.

MORAES, Antônio Carlos de. Plano Brasil Novo. In: KON, Anita (org.). **Planejamento no Brasil II**. 2.ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Estabilização Monetária. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 196, abr./jun. 1994.

MOURA, Alkimar Ribeiro. **PAEG e Real: Dois Planos que Mudaram a Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

NEUHAUS, Paulo. A Inflação Brasileira em Perspectiva Histórica. **Revista Brasileira de Economia**, vol. 32, n. 02, abr. 1978.

OLIVEIRA, Gesner. **Brasil Real: Desafios da Pós-Estabilização na Virada do Milênio**. São Paulo: Mandarim, 1996.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antônio Cláudio. Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana – 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PALAZZO, José Truda. **O Planejamento do Desenvolvimento Econômico – o caso brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS, 1977.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

PERINGER, Alfredo Marcolin. **Economia Heterodoxa x Economia Ortodoxa: Os Planos Econômicos Brasileiros**. Porto Alegre: Ortiz, 1989.

PONT, Juarez Varallo. **Correções Salariais Durante o Plano Verão: Fevereiro a Maio/89**. São Paulo: LTr, 1991.

PONT, Juarez Varallo. **Legislação Salarial no Processo Trabalhista**. São Paulo: LTr, 1995.

RÃO, Vicente. **O Direito e a Vida dos Direitos**. São Paulo: Max Limonad, 1960.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. O Princípio do Direito Adquirido no Direito Constitucional. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 85, n. 308, out./dez. 1989.

ROCHA, José Fernando Ximenes. Os Enunciados 315, 316 e 317 do TST: O Que é Direito Adquirido? **Suplemente Trabalhista**, São Paulo, LTr, v. 29, n. 147, dez.1993.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil**. 4.ed. vol. III. São Paulo: Saraiva, 1972.

ROSEMBERG, Luís Paulo. O Fracasso do Sucesso. **Revista de Economia Política**, vol. 8, n. 1, jan./mar.1988.

SCHWARTSMAN, Alexandre. **Auge e Declínio do Leviathan**: Mudança Estrutural e Crise na Economia Brasileira. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1990.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

SILVA, Pedro Paulo da. **A Tradução da Economia**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2007.

SIMONSEN, Mário Henrique. **30 Anos de Indexação**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.

SINGER, Paul. **Curso de Introdução à Economia Política**. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1982.

SOROMENHO, Geraldo José. **Panorama da Economia Brasileira**. 1.ed. São Paulo: I-Editora, 2001.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento Econômico**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1997.

SOUZA, Nali de Jesus. **Introdução à Economia**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1997.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=108163>>.
Acesso em 24/07/2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 23. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 165. Disponível em
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2665693>>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário 591797. Disponível em
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2635084>>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Instrumento 722834. Disponível em
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2381995>>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 77. Disponível em

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=77&classe=ADPF&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão 12.03.09 – liminar indeferida. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2665693>>.

SUZIGAN, Wilson; BONELLI, Régis; HORTA, Maria Helena T. T.; LODDER, Celsius Antônio. **Crescimento Industrial no Brasil**: Incentivos e Desempenho Recente. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. O Real e o Plano de Estabilização Econômica: A Medida Provisória n.º 542/94. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3409>>. Acesso em: 13 ago. 2012.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. 9.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

TAVARES, Maria da Conceição. **O Sistema Financeiro e o Ciclo de Expansão Recente** – Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

TEPEDINO, Gustavo. A Teoria da Imprevisão e os Contratos de Financiamento Firmados à Época do Chamado Plano Cruzado. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 84, n. 301, jan./mar. 1988.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. Enunciados 315 a 317. Disponível em <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/enunciado_tst/tst_0301a0330.htm>.

VERMULM, Roberto. **Os Planos de Desenvolvimento no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 1985.

WALD, Arnoldo. Ato Vinculado e Direito Adquirido: Limitações ao Poder Regulamentar. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 80, n. 664, fev. 1991.

WALD, Arnoldo. Da Doutrina Brasileira do Direito Adquirido e a Projeção dos Efeitos dos Contratos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 18, n. 70, abr./jun. 1981.

WALD, Arnoldo. Inconstitucionalidade Material e Correção Monetária. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, vol. 13, n. 49, jan./mar. 1976.

WALD, Arnoldo. **O Novo Direito Monetário**: Os Planos Econômicos e a Justiça. Belo Horizonte: Nova Alvorada Edições, 1996.

WALDRAFF, Célio Horst. **Direito Adquirido e (In)Segurança Jurídica**: As Diferenças Salariais dos Planos Econômicos. São Paulo: LTr, 2000.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. Planos Econômicos e o Judiciário. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 8 jan. 2009.